LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC ET LA LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET LES DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES DU CANADA

Rick Shields

McCarthy Tétrault

Ottawa

12 octobre 2000

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PARTIE 1 EN QUOI CONSISTENT LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC? 2

1(i) Les différentes formes de renseignements personnels accessibles au public 2

1(ii) Les décisions de la Cour fédérale du Canada en ce qui a trait à l'accès à l'information et la protection de la vie privée 4

PARTIE 2 LES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET L'UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC 9

2(i) L'impact de la technologie 9

2(ii) Stimulants en matière de politiques publiques pour permettre l'accès du public aux renseignements gouvernementaux 14

Registres des biens immobiliers 15

Dossiers judiciaires 18

Dossiers électoraux 20

PARTIE 3 RÉPONSES INTERNATIONALES AU DILEMME DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC 23

Europe 23

États-Unis 28

Nouvelle-Zélande 32

Australie 38

Gouvernement fédéral 38

États et territoires australiens 41

PARTIE 4 COMMENTAIRES ET RÉPONSES EN MATIÈRE DE POLITIQUES 44

PARTIE 5 ANALYSE DES APPROCHES POSSIBLES EN MATIÈRE DE POLITIQUES 57

5(i) La portée du pouvoir réglementaire dans la Loi 57

Principes généraux 57

Règlements élaborés en vertu de l'alinéa 26(1)(a.1) de la Loi 59

5(ii) Réponses réglementaires possibles 61

CONCLUSION 64

INTRODUCTION

Le présent document a été produit par McCarthy Tétrault pour Industrie Canada. Notre mandat consistait à étudier le concept de « renseignements personnels accessibles au public », tel que cette expression est utilisée dans les articles 7 et 26 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (la « Loi »), L.C. 2000, ch.5. Plus précisément, on nous a confié la tâche de décortiquer ce concept en examinant les diverses questions pertinentes au contexte canadien.

Conformément à ce mandat, la Partie 1 de notre document examine la manière dont la technologie transforme l'utilisation, par le secteur privé, des renseignements personnels accessibles au public. La Partie 2 tient compte de la tension stratégique inhérente entre l'accès à l'information et les initiatives de protection de la vie privée au Canada et à l'étranger, avant d'aborder la façon dont la Cour fédérale du Canada a interprété le sens de l'expression « accessible au public » dans le contexte des lois fédérales existantes sur la protection de la vie privée et l'accès à l'information. La Partie 3 explore les méthodes législatives utilisées dans d'autres secteurs de compétence pour répondre aux questions de « protection de la vie privée contre un accès libre » soulevées par les nouvelles techniques du secteur privé pour traiter les renseignements personnels. La Partie 4 du document porte sur les opinions exprimées par les universitaires, les agents de réglementation et les autres quant aux moyens optimaux d'établir un équilibre entre ces impulsions stratégiques concurrentielles et la portée du pouvoir de réglementation accordée par la Loi en ce qui concerne les renseignements personnels accessibles au public.

Comme on nous a également demandé de cerner, à partir de notre recherche, les limites possibles qui pourraient être placées sur la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements personnels accessibles au public par le secteur privé au Canada, la Partie 5 de notre document contient une brève discussion d'un certain nombre de limites qui méritent d'être prises en compte.

PARTIE 1EN QUOI CONSISTENT LES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC?

1(i) Les différentes formes de renseignements personnels accessibles au public

Au sens le plus général du terme, l'expression « renseignements personnels accessibles au public » englobe tous les renseignements personnels qui entrent dans le champ public par n'importe quel moyen. Pour les besoins du présent document, toutefois, en vue de fournir un cadre conceptuel, il est utile de garder à l'esprit quelques-unes des formes les plus courantes de ce type de renseignements. Une des variantes les plus familières se trouve presque dans tous les ménages canadiens : l'annuaire téléphonique des pages blanches qui fournissent le nom, le numéro de téléphone et l'adresse des millions d'abonnés canadiens. Cette même ubiquité caractérise les journaux et les revues du pays qui, de concert avec les supports transitoires, la télévision et la radio, fournissent quotidiennement aux Canadiens une foule de renseignements personnels relatifs à des tiers.

Probablement les plus grandes sources potentielles de renseignements personnels accessibles au public - et qui sont traitées en profondeur dans le présent document[1] - constituent les divers registres publics maintenus à travers le Canada par tous les trois niveaux de gouvernement. Ces registres contiennent collectivement une vaste gamme de renseignements personnels concernant les Canadiens, qui varient des renseignements peu délicats (p. ex., couleurs des yeux) jusqu'aux renseignements très délicats (p. ex., dossiers médicaux, dossiers judiciaires). Les objectifs visés par ces registres sont aussi variés que les lois qui les ont créés - certains sont des répertoires d'information concernant les individus qui détiennent des permis émis par le gouvernement (p. ex., permis de chasse, permis de taxi), alors que

[1] Cette différentiation n'était pas intentionnelle. Alors que les répercussions de l'extraction de données à partir des dossiers publics ont suscité des débats à l'échelle mondiale, l'utilisation des renseignements personnels en provenance des répertoires ou des sources médiatiques par le secteur privé s'est avérée beaucoup moins controversée. Par conséquent, cet aspect des « renseignements personnels accessibles au public » a engendré beaucoup moins de commentaires.

d'autres visent à fournir un cadre administratif pour l'activité commerciale (p. ex., les registres de biens immobiliers) ou à suivre les différentes formes de comportements sociaux (p. ex., dossiers de mariage et de divorce).

Un écart considérable existe également dans le degré d'accès autorisé du public aux dossiers contenus dans ces registres. Par exemple, alors que tous les renseignements personnels contenus dans les registres des biens immobiliers ou des sociétés sont disponibles aux fins de consultation publique, les renseignements dans le dossier d'un conducteur ne sont accessibles qu'à une petite fraction du public (p. ex., les fournisseurs d'assurance). D'autres renseignements (p. ex., dossiers judiciaires) pourraient ne pas être accessibles à personne d'autre que les agents d'application de la loi, sauf dans de très rares circonstances (p. ex., les reportages médiatiques des instances judiciaires spécifiques, les annonces concernant un prédateur sexuel).

Bien qu'il soit très difficile de produire une liste tout à fait complète des sources de renseignements personnels accessibles au public - ce qui dépasse d'ailleurs la portée du présent document - voici une brève liste de certaines des sources les plus importantes :

- inscriptions au répertoire téléphonique
- dossiers d'impôt foncier
- de conduire et autres dossiers relatifs aux permis
- immatriculation des automobiles
- données de recensement et d'élection
- dossiers de naissance/mariage/divorce/décès
- nouvelles médiatiques
- antécédents en matière de crédit
- bases de données sur les décisions judiciaires et les autres archives judiciaires
- registres des sociétés et autres registres relatifs aux affaires

- certaines listes d'envoi commerciales
- répertoires commerciaux et professionnels
- certains renseignements de contrôle sur Internet
- concours promotionnels
- abonnements.

Prises ensemble, il devient vite manifeste à quel point ces sources pourraient être considérées comme un terrain fertile par les parties privées intéressées à compiler systématiquement des renseignements sur les Canadiens, sous réserve de contraintes d'accès et de capacité technologique.

1(ii) Les décisions de la Cour fédérale du Canada en ce qui a trait à l'accès à à l'information et la protection de la vie privée

Le terme « accessible au public » dans les alinéas 7(l)(d), 7(2)(c.l) et 7(3)(h. l) n'est pas défini par la Loi. Bien qu'à première vue, son sens semble évident en soi, les paramètres juridiques de l'accessibilité au public ont, en fait, nourri un vaste débat légal au Canada. Les décisions juridiques et administratives qui en résulteront, particulièrement celles qui proviendront de la Cour fédérale du Canada, permettront sans aucun doute de cadrer l'analyse de cet aspect de la Loi dans les instances judiciaires ultérieures.

En vertu des articles 14 à 17 de la Loi, la Cour fédérale - Section de première instance (C.F.S.P.I.) constitue la cour canadienne qui assume la principale responsabilité d'entendre les différends qui découlent aux termes de la Loi. Cela implique l'audition des requêtes portées par les victimes d'un acte délictuel ou par le Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui concerne (i) toute prétendue contravention, par les organisations[2], de Division 1 de la Partie 1 de la Loi ou (ii) le défaut des organisations de se conformer à une recommandation contenue dans l'Annexe I de la Loi. En vertu de

---

2 Tel qu'il est défini dans l'article 3 de la Loi.

l'article 18.1 de la *Loi sur la cour fédérale*[3], la Cour fédérale est également responsable d'entendre toute requête d'examen judiciaire concernant les actions du Commissaire à la protection de la vie privée dans le cadre de l'exercice de son pouvoir statutaire ou concernant l'exercice de l'autorité réglementaire attribuée au gouverneur en Conseil en vertu de la Loi.[4]

Comme la Loi n'est pas encore entrée en vigueur, la Cour fédérale n'a pas été tenue d'étudier le sens du terme « accessible au public » dans le contexte des articles 7 et 26 de la Loi. Elle a toutefois examiné les dimensions juridiques de l'accessibilité au public dans un certain nombre d'occasions par le passé au moment d'entendre des différends relatifs à la *Loi sur l'accès à l'information* (« LAI ») du gouvernement fédéral.[5] La LAI établit le moyen juridique par lequel une personne peut obtenir un accès aux renseignements contrôlés par un ministère fédéral ou par un organisme fédéral spécifique.[6] Un tel accès n'est pas libre; la LAI contient, dans les articles 13-24, un certain nombre de dispositions d'exemption qui limitent le droit d'accès général.

Une telle disposition est l'article 19 de la LAI, qui stipule que les institutions gouvernementales[7] doivent refuser, sous réserve des restrictions contenues dans le paragraphe 19(2), de divulguer des dossiers contenant des « renseignements personnels » tel qu'il est défini dans l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (« LPRP »).[8] La LPRP impose des restrictions sur la collecte, l'utilisation ou la divulgation des renseignements personnels par les ministères fédéraux et les

---

3 S.R.C. 1985, F-7.

4 Lorsque le gouverneur en Conseil agit en vertu d'une loi, la loi le considère comme un « conseil fédéral » pour les besoins de l'article 18.1 et il est par conséquent susceptible que ses actions soient examinées judiciairement. Voir *Re Saskatchewan Wheat Pool et al. et Procureur général du Canada* (1994), 107 D.L.R. (4th) 190 à 192 (C.F.S.P.I.).

5 S.R.C. 1985, ch. A-1.

6 *Ibid.*, article 4.

7 Tel qu'il est défini dans l'article 3 de la LAI.

8 S.RC. 1985, ch. P-21.

organismes fédéraux spécifiés.[9] Elle accorde également aux individus le droit d'accéder aux renseignements personnels les concernant qui sont sous le contrôle d'une institution fédérale.[10] L'alinéa 19(2)(b) de la LAI confère aux dirigeants des institutions gouvernementales la discrétion de diffuser les dossiers contenant des renseignements personnels sans le consentement de l'individu concerné si les renseignements sont déjà accessibles au public.

Comme autre aspect pertinent à la question de l'accessibilité au public, mentionnons les observations de la Cour fédérale quant au sens du terme « confidentiel » tel qu'il est utilisé dans l'alinéa 20(1)(b) de la LAI. Cet alinéa crée une exception concernant la divulgation, dans certains cas, des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques relatifs à un tiers qui sont confidentiels et qui ont été traités uniformément d'une manière confidentielle.

Au moment d'interpréter la LAI, la Cour fédérale a établi des paramètres juridiques pour le concept d'accessibilité au public qui devraient être appliqués, selon toute vraisemblance, par cette cour si elle est appelée à étudier les articles 7 et 26 de la Loi. Il n'est pas étonnant de constater que la question juridique centrale consistait à déterminer à quel le point les renseignements personnels cessent d'être privés ou confidentiels et deviennent publics. La règle générale qui s'est émergée veut que les renseignements, qu'ils soient personnels ou autres, deviennent accessibles au public et cessent d'être privés ou confidentiels lorsqu'ils sont devenus accessibles au public d'un moyen quelconque.[11] L'essai visant à déterminer si les renseignements sont passés dans le domaine public est objectif; la perception d'une partie que ces renseignements demeurent confidentiels et privés n'est pas déterminante si les preuves montrent que les renseignements sont devenus accessibles au public à partir d'une autre

---

9 *Ibid.*, articles 4-8.

10 *Ibid.*, article 12.

11 *Maislin Industries c. ministre de l'Industrie et du Commerce et al.*, [1984] 1 C.F. 939 à 944; *Noel c. Great Lakes Pilotage Authority Ltd.*, [1988] 2 C.F. 77. pp. 83-84; *Air Atonabee c. Canada (ministre des Transports)* (1989), 37 Admin. L.R. 245 à 268.

source.[12] L'accessibilité au public peut être établie même dans les circonstances où aucun membre du public n'a auparavant exercé le droit d'accès[13] ou dans les circonstances où le droit d'accès du public est sujet à des restrictions.[14]

Les renseignements personnels peuvent également être accessibles au public dans les cas où l'élément d'information en question aurait pu être glané à partir d'un certain nombre de sources publiques. Dans *Canada (Commissaire de l'accès à l'information)*, *supra*, Richard J. a soutenu qu'une liste des membres du Parlement indiquant la date de leur élection était accessible au public car elle aurait pu être compilée de diverses sources, notamment les anciens journaux, les publications *Who's Who of Canada* et Élections Canada. Il a conclu que la combinaison des différents éléments de renseignements personnels accessibles au public donne un produit d'information qui est également accessible au public.

Toutefois, la Cour fédérale a statué qu'il peut y avoir des cas où les renseignements personnels ne seraient pas considérés accessibles au public, malgré le fait qu'ils soient communiqués aux membres du public. Dans *Terry c. Canada (ministre de la Défense nationale)*[15], la Cour fédérale a demandé de déterminer si la documentation relative aux procédures disciplinaires militaires était devenue publique à la suite d'une divulgation par inadvertance à un membre du média. Rouleau J. a décidé que la nature

---

12 *Canada Packers Inc. c. Canada (ministre de l'Agriculture)*, [1988] 1C.C. 483 (S.P.I.); *Cyanamid Canada Inc. c. Canada (ministre de la Santé et de l'Aide sociale)* (1992), 52 F.T.R. 22 (S.P.I.), (1992), 45 C.P.R. (3d) 390 (C.A.F.); *Timiskaming Indian Band c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1997), 148 D.L.R. (4e) 356 à 365.

13 *Timiskaming*, supra, p. 364.

14 Dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, [1997] 1. C.F. 164 (S.P.I.), Richard J. a décidé, p. 179, que les renseignements disponibles aux patrons de la Bibliothèque du Parlement étaient accessibles au public malgré le fait qu'une autorisation soit habituellement requise pour accéder à la collection de la Bibliothèque.

15 30 Admin. L.R. (2d) 122.

inadvertente de la diffusion, et le fait que seul un dossier soit impliqué, empêchaient la divulgation de convertir les renseignements personnels confidentiels en des renseignements publics.[16]

Enfin, il convient de souligner que les renseignements personnels ne deviennent pas accessibles au public uniquement parce qu'ils deviennent la possession d'un organisme public tel qu'un ministère du gouvernement.[17]

---

16 *Ibid.*, p. 125.

17 *Canada (Commissaire à l'information), supra.*

PARTIE 2LES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET L'UTILISATION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC

2(i) L'impact de la technologie

Au cours du dernier quart du XX[e] siècle, et particulièrement durant la dernière décennie, l'innovation technologique a fondamentalement modifié le mode de prestation, l'accessibilité et la vitesse de l'acquisition des renseignements personnels accessibles au public. Auparavant, les limitations inhérentes dans la plupart des formes de renseignements enregistrés - c'est-à-dire le fait qu'ils soient disponibles dans un nombre limité de lieux, à des moments limités durant une journée de travail, convenables uniquement pour un examen manuel et avec peu d'options pour un renvoi efficace - signifiait que la tâche de recueillir des renseignements personnels détaillés sur un individu à la suite d'un examen exhaustif des sources accessibles au public représentait un exercice à forte intensité de main-d'oeuvre, de coût et de temps.[18]

Cette approche de collecte de renseignements a été profondément influencée par le développement de la technologie électronique moderne. Grâce à l'introduction d'ordinateurs dans les bureaux de dossiers du gouvernement et des nouveaux médias, une grande variété de dossiers officiels et non officiels contenant des renseignements personnels ont commencé à être disponibles en format numérique après 1980. À mesure que la capacité et la vitesse de traitement des ordinateurs ont augmenté avec une rapidité fulgurante, les fonctions informatiques - qui auparavant avaient été la chasse gardée des gros ordinateurs très dispendieux - sont devenues possibles sur des petits ordinateurs de bureau réseautés, des « postes de travail » et, plus récemment , des ordinateurs de bureau « autonomes ». Tout au long de ces changements, le coût du traitement et de l'entreposage des données chutait

---

18 United States Federal Trade Commission, Bureau of Consumer Protection, « Individual Reference Services: A Federal Trade Commission Report to Congress », décembre 1997, p.2, en ligne : http://www.ftc.gov/bcp/privacy/wkshp97/irsdoc1.htm#Individual Reference Services.

rapidement à cause de la nouvelle technologie, des techniques de production améliorées et un marché très concurrentiel. Les progrès dans la compression des données ont permis des renseignements numérisés de plus en plus portables; de grandes séries de données sont désormais facilement transférables par courrier ou par messagerie dans des bandes ou des disquettes. Grâce aux améliorations correspondantes dans les logiciels de base de données, de grands volumes de renseignements peuvent désormais être triés et comparés, permettant ainsi des analyses beaucoup plus sophistiquées, par exemple, des modèles de comportements des individus.[19]

Probablement l'évolution la plus frappante dans la capacité de diffusion des données a eu lieu durant les années 1990, avec la croissance explosive d'Internet. Les renseignements qui auparavant, même sous le format numérique, devaient être transportés physiquement d'un endroit à l'autre pouvaient désormais être transmis instantanément entre des sites très éloignés. Grâce aux percées correspondantes dans la technologie du courrier électronique, les données pouvaient être distribuées entre plusieurs destinataires répartis dans une variété d'endroits au moyen d'une seule transmission. Aujourd'hui, à mesure que l'utilisation et la possession d'un ordinateur de bureau deviennent de plus en plus courantes, et à mesure que la technologie des télécommunications s'améliore continuellement, notre vie sociale et économique est de plus en plus touchée par les flux massifs de renseignements électroniques.

---

19 H. Jeff Smith, *Managing Privacy: Information Technology and Corporate America*. University Press, 1994; Suzanne M. Thompson, « The Digital Explosion Comes with a Cost: The Loss of Privacy » dans *Journal of Technology Law & Policy*, vol. 4, numéro 1, printemps 1999, pp. 1-5; Beth Givens, « Public Records in a Computerized Network Environment: Privacy Implications » , un discours donné lors de la Privacy Rights Clearinghouse First Amendment Coalition Conference, Oakland, CA, le 23 septembre 1995, en ligne : http://www.privacyrights.org/AR/speech1.htm, pp. 1-2; Commissaire à la protection de la vie privée du Canada, « Accès à l'information et protection de la vie privée », un discours donné lors de la conférence 1999 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, Edmonton, Alberta, 7-8 juin 1999, en ligne : http://www.privcom.gc.ca/francais/02_05_a_990607_f.htm, pp. 2-3.

Avec ces progrès dans la collecte des données, le traitement et la conservation sont devenus une préoccupation tellement répandue que ces innovations entraînent un coût lourd en matière de perte de la vie privée. Les méthodes traditionnelles de collecte de renseignements, bien qu'elles soient plus lentes, plus dispendieuses et avec moins de capacité de traitement, sont quelque peu chéries par les milieux de protection de la vie privée car leurs limites technologiques avaient permis pendant des générations ce qu'on désigne par « obscurité pratique » - la mesure de protection de la vie privée procurée aux individus par les dossiers publics qui ne pouvaient être accédés que de façon isolée.[20] À cette époque, même les événements qui attiraient une grande attention du public étaient graduellement oubliés à cause, en partie, de la nature transitoire des principales sources d'information telles que les journaux, les revues et la télévision. Dans un tel contexte, un individu dont les renseignements personnels étaient divulgués à un vaste auditoire, par exemple un condamné, pourrait se réconforter que sa notoriété publique diminuerait au fil du temps - un processus que l'on appelle parfois le rétablissement de l'anonymat.

Or, cette situation confortable n'existe plus. Les renseignements, une fois captés dans un média électronique quelconque, peuvent désormais être conservés indéfiniment, peuvent être accédés littéralement à partir de n'importe où dans le monde et peuvent être raffinés, remballés et redistribués avec un degré de dextérité technique vraiment inquiétant.[21] Le récent film *Notting Hill* comporte une scène assez révélatrice. Le personnage principal est une actrice populaire qui un jour est surprise par les *paparazzi* dans des circonstances assez compromettantes chez un ami. Après avoir été foudroyée

---

20 Robert Gellman, « Public Registers and Privacy: Conflicts with other Values and Interests », un document présenté lors de la 21e Conférence internationale sur la protection de la vie privée et des données personnelles, Hong Kong, 13 septembre 1999, p. 7, en ligne : http://www.pco.org.hk/conproceed.html.

21 B. H. Slane, commissaire à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande, « Bulk Release of Public Registers: A New Zealand Perspective », une allocation lors de la 20e Conférence internationale des autorités de protection des données, 16-18 septembre 1998, p. 2, en ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/spubregf.html.

par les flash des caméras, elle bat en retraite chez son ami; mais les efforts de consolation de son ami ne la soulagent pas car, rétorque-t-elle, la nouvelle d'aujourd'hui ne disparaît pas, elle est simplement conservée sous sa forme originale, quelque part, en attente d'une utilisation ultérieure.

Il existe d'autres glaneurs d'information actifs sur le marché d'aujourd'hui dont l'utilisation des renseignements accessibles au public engendre une plus grande inquiétude chez les défenseurs de la vie privée que ne le font les excès de la presse populaire. La technologie a donné lieu à des « dépôts de données » - c'est-à-dire des entreprises commerciales dont les affaires lucratives reposent sur l'acquisition de vastes bases de renseignements personnels accessibles au public pour les fins de traitement et de revente. Cette tendance commerciale est particulièrement manifeste aux États-Unis, où un marché à la fine pointe de la technologie et les vastes droits d'accès aux dossiers publics ont favorisé l'élaboration de ses soi-disant « services de référence individuelle ».[22] En 1997, un des membres les plus dominants de cette nouvelle industrie vantait ses capacités de traitement d'information en 1997 en révélant qu'une de ses bases de données contenait *« ...les noms, les adresses actuelle et ancienne, les numéros de sécurité sociale et les numéros de téléphone de 160 millions de personnes. »*[23] [Traduction]

Les services de référence individuelle rassemblent les profils électroniques des individus ou des groupes d'individus pour leur clientèle. Selon les séries de données mises à leur disposition et selon leurs propres politiques internes, ils peuvent créer un dossier merveilleusement détaillé sur les identificateurs de base d'une personne (nom, adresse, âge, numéro de téléphone, etc.), sans compter une gamme appréciable de renseignements plus détaillés (dossier d'emploi, de santé, de voyage et criminel, habitudes d'achat, permis, état matrimonial, etc.). Certains services offerts anciennement ont été visés

---

22 Un article de presse de 1998 indiquait que les États-Unis comptaient plus de 1 000 dépôts de données actifs : R. O'Harrow Jr., « Are Data Firms Getting Too Personal », 8 mars 1998, site Web de *Washington Post*, en ligne : http://washingtonpost.com/wp-srv/frompost/march98/privacy8.htm.

23 FTC, « Individual Reference Services », *supra*.

par des récentes lois américaines. Par exemple, des limites ont été imposées sur l'utilisation des dossiers de conducteur et des rapports de solvabilité.

Ces entreprises ne pourraient réussir sans une technologie de pointe. La puissance informatique nécessaire pour continuellement trier à travers les traînées transactionnelles de centaines de millions de sujets de données n'était pas disponible il n'y a pas si longtemps. De nos jours, toutefois, il est possible de rassembler de vastes flots de renseignements disparates afin de produire un produit final qui, à bien des égards, représente plus que la somme de ses parties. L'illustre commentateur en matière de vie privée, Robert Gellman, décrit ce phénomène comme suit :

> *Considérons, par exemple, un CD-ROM qui reproduit, en un seul endroit, les données des registres publics de toute une collectivité. Au moyen d'un SIG, il est possible de créer une carte qui identifierait chaque édifice dans la ville. Les dossiers d'impôt financier pourraient fournir la valeur, la taille et le plan de chaque maison. Les dossiers de propriété foncière identifieraient le propriétaire et le prix d'achat. Les dossiers d'immatriculation de véhicules pourraient être triés de façon à identifier chaque conducteur qui habite dans la maison, ainsi que les antécédents de conduite et la propriété de la voiture. D'autres renseignements de registres publics pourraient facilement être ajoutés, avec des dossiers de statistiques vitales susceptibles d'identifier le nom et l'âge de toutes les personnes vivant dans une maison, y compris les enfants. Si des renseignements historiques étaient également disponibles, le profil qui en résulterait pourrait tracer l'entrée d'une famille dans une collectivité et les interactions de ses membres avec la plupart des institutions publiques. Les dossiers pourraient refléter les changements dans l'inscription à un parti politique, les nouveaux emplois (si ceux-ci exigent des licences), les*

diplômes scolaires, la propriété d'armes à feu et des activités similaires.[24]
[Traduction]

Bien que certaines personnes puissent considérer une telle agrégation de renseignements comme étant raisonnablement bénigne, on a vu un nombre considérable de cas où l'accessibilité facile des renseignements personnels a entraîné des répercussions plus graves. Par exemple, des données personnelles de sources commerciales ont été utilisées par des ex-conjoints mécontents ou par des chasseurs de célébrité pour terroriser la personne et même la tuer. Des individus ont perdu leurs perspectives d'emploi à cause de l'identification de transgressions passée au moyen des bases de données des cours ou des journaux.

Dans un tel environnement en pleine mutation, avec l'éventualité de percées technologiques ultérieures à chaque coin de rue, il est facile de comprendre pourquoi les individus, les groupes de revendication et les gouvernements partout au monde sont de plus en plus préoccupés. Comme les renseignements personnels bruts représentent la mouture pour les nouveaux moulins à données, il va de soi que les législateurs dans bon nombre de pays ont pris des mesures, ou envisagent d'en prendre, pour réglementer le flux des renseignements personnels sur le marché privé.

2(ii) Incitatifs en matière de politiques publiques pour permettre l'accès du public aux renseignements gouvernementaux

Comme on l'a mentionné dans la section 1(ii) ci-dessus, au cours de ce siècle, le public dans de nombreux pays occidentaux industrialisés s'est habitué à l'accessibilité d'une quantité croissante de renseignements personnels détaillés concernant leurs concitoyens.[25] Cette évolution a certes été reflétée

---

24 Gellman, Robert. *Public Records: Access, Privacy, and Public Policy*. 16 mai 1995. En ligne : http://www.cdt.org/privacy/pubrecs/pubrec.html.

25 Beth Givens. *Public Records in a Computerized Network Environment: Privacy Implications*, un discours donné lors de la conférence intitulée

au Canada, où l'une des plus grandes sources de tels renseignements continue d'être les multitudes de registres maintenus par le gouvernement aux niveaux fédéral, provincial et municipal.

Ces répertoires varient au chapitre du volume, de la nature et du caractère délicat des renseignements qu'ils renferment et au chapitre du degré d'accès du public aux renseignements personnels. Tous ces répertoires partagent une caractéristique commune : l'accès autorisé est le résultat des décisions en matière de politiques prises au fil du temps. Bien que les motifs pour divulguer les renseignements personnels contenus dans les registres spécifiques ne soient pas toujours explicitement énoncés dans la loi ou les règlements pertinents, et bien que ces motifs diffèrent considérablement d'un répertoire à l'autre, il est néanmoins possible de discerner les thèmes récurrents de base en matière de politiques.

De façon générale, le public a le droit d'accéder à des formes spécifiques de renseignements personnels relatifs à des tiers que détient le gouvernement en vue de faire avancer les objectifs qui revêtent une importance pour la société. Ces objectifs varient depuis le renforcement des idéaux démocratiques et l'équité sociale jusqu'à la protection des consommateurs et la sécurité du public, en passant par l'avancement de l'efficacité économique. Lorsqu'on les examine plus en détail, comme le démontreront les exemples brièvement exposés ci-dessous, il devient apparent que de tels objectifs s'avèrent avantageux.

Registres des biens immobiliers

Au Canada, une des plus grandes sources de renseignements personnels relatifs à des tiers et accessibles au public se trouve dans les divers systèmes d'enregistrement des titres fonciers et d'évaluation d'impôt foncier qu'exploitent les gouvernements provinciaux et municipaux à travers le pays. Lorsqu'on consulte ces registres, on peut obtenir une grande variété de renseignements

---

« Privacy Rights Clearinghouse First Amendment Coalition Conference », Oakland, CA, 23 septembre 1995. En ligne : http://www.privacyrights.org/ar/speech1.htm.

personnels, dont : l'identité et l'adresse d'un propriétaire, le prix d'achat et les impôts prélevés pour une propriété donnée, le montant de toute hypothèque placée sur la propriété et l'identité du titulaire d'hypothèque. Par ricochet, la prestation de ces renseignements d'une manière structurée, objective et axée sur les règles facilite l'exploitation du marché foncier, soit un secteur vital de notre économie.

L'accessibilité du public à ce genre de renseignements sur les biens immobiliers remonte très loin au Canada et ailleurs.[26] Voici ce que mentionne un commentateur américain :

> *Des lois transparentes en matière de propriété, de pair avec le droit des citoyens à examiner des documents publics enregistrés relatifs à la propriété, à la vente, au transfert et au financement des biens immobiliers, font partie intégrante de la politique gouvernementale depuis les premiers jours de notre démocratie...*[27] [Traduction]

Il existe diverses justifications pour un tel accès facile. Traditionnellement, on croyait que des dossiers ouverts en matière de biens immobiliers agiraient comme un moyen de défense contre le copinage, les délits d'initié et d'autres pratiques frauduleuses qui pourraient fleurir si le système empêchait l'examen du public.[28] Comme autres arguments pondérés, la transparence procédurale aide à protéger le public

---

26 À titre de comparaison, il existe beaucoup moins de renseignements personnels dans les registres de biens immobiliers en Angleterre. Voir Davies, J.E. et Oppenheim, C. *Study of the Availability and Use of Personal Information in Public Registers: Final Report to the Office of the Data Protection Registrar.* Loughborough University: Department of Information Science, septembre 1999. En ligne: http://wood.ccta.gov.uk/dpr/dpdoc.nsf, paragraph 7.3.4.

27 Real Estate Information Providers Association, Government Affairs Committee. *Principles of Government Sourced Data, Commercial Dissemination and Responsible Information Handling: An Industry Whitepaper.* 11 janvier 1997. En ligne : http://www.reipa.org/association/reports/reipacc1.html, p.2

28 Information and Privacy Commissioner of British Columbia. *Investigation Report P98-011: An Investigation Concerning the Disclosure of Personal*

contre la victimisation par les criminels : le marché foncier a longtemps été le lieu privilégié des faussaires qui y sont attirés par la taille du marché, son anonymat et les flux monétaires.[29]

De plus, les gouvernements ont reconnu depuis longtemps les avantages économiques que procure à la société un accès relativement libre aux renseignements relatifs aux biens immobiliers. Un représentant du gouvernement australien a récemment indiqué le suivant :

> *Des renseignements actuels, complets et exacts sur les biens immobiliers peuvent ajouter une valeur économique à l'état car ils permettent de faire des affaires ou de prendre des décisions en matière d'investissement plus tôt ou de commencer la mise en oeuvre du projet plus rapidement, ce qui libère des ressources qui seraient dépensées autrement, par exemple, en payant de l'intérêt sur l'argent emprunté ou les recettes cédées.*[30] [Traduction]

Alors que le secteur foncier subit sans cesse des changements évolutifs, il y a lieu de s'inquiéter à l'idée que l'inhibition de l'accessibilité à des renseignements fiables, opportuns et raisonnables, y compris des renseignements personnels, puisse exacerber le manque de liquidités du marché foncier, car cela ralentirait les pratiques tout en menaçant la viabilité des récentes innovations, telles que les titrisations foncières, qui dépendent de la pleine divulgation des renseignements pertinents.[31]

Information through Public Property Registries. 31 mars 1995, en ligne : *http://www.oipcbc.org/investigations/reports/*invrpt11.html, p. 14-15; REIPA, *Principles of Government Sourced Data, supra*.

29 REIPA, *Principles of Government Sourced Data, supra*, p. 4.

30 O'Keefe, Elizabeth. *Electronic Service Delivery of Land Information - New Directions, New Issues*, un document présenté à la conférence nationale de l'Institute of Public Administration de l'Australie, 25-27 novembre 1998. En ligne : http://www.ipaa.org.au/conference/papers/papers.htm, p.5.

31 REIPA, *Principles of Government Sourced Data, supra*, p. 3.

Dossiers judiciaires

Le droit d'accès du public aux instances et aux dossiers judiciaires est le fruit d'une longue tradition dans la jurisprudence anglaise : en effet, la reconnaissance de ce droit remonte aussi loin qu'au XIV[e] siècle.[32] Ce droit de la common law, bien que sujet à une variété de qualifications au Canada[33] et à l'étranger, [34] continue de refléter la perspective stratégique généralement admise selon laquelle l'accès du public aux instances judiciaires est la pierre angulaire de la démocratie occidentale. En encourageant la surveillance du public, il est admis que l'équité en sera renforcée et que les citoyens développeront une plus grande confiance envers la magistrature.[35] Vu le rôle crucial de la magistrature à titre d'arbitre dans les instances criminelles et civiles, une telle confiance accrue a pour effet de renforcer la légitimité de l'état dans son ensemble et sert d'une importante fonction de contrôle social. En parlant du processus en matière criminelle aux États-Unis, Burger C.J. de la Cour suprême des États-Unis déclare le suivant :

> *Lorsqu'un crime choquant survient, il s'en suit souvent une réaction communautaire d'indignation et de contestation publique. . . . Par la suite, le processus ouvert de la justice sert d'un important moyen prophylactique, car il*

---

32 *Vickery c. Nova Scotia Supreme Court (Prothonotary)*, [1991] 1 R.C.S. 671 à 681, Cory, J. (dissident).

33 Ibid., p. 678, Stevenson J.

34 Office of the Judges Programs of the Administrative Office of the United States Courts. *Privacy and Access to Electronic Case Files in the Federal Courts*. 15 décembre 1999. En ligne : http://www.uscourts.gov/privacyn.htm; Commission européenne, Groupe de travail sur la protection de données. *Avis 3/99 concernant l'information émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel*. 3 mai 1999. En ligne : http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/wpdocs/wp20fr.pdf, p. 5.

35 Gellman, Robert. *Public Records: Access, Privacy, and Public Policy*. 16 mai 1995. En ligne : http://www.cdt.org/privacy/pubrecs/pubrec.html.

offre un exutoire pour les inquiétudes, l'hostilité et les émotions de la collectivité. Si on n'est pas sensibilisé aux réponses de la société face aux conduites criminelles, les réactions humaines naturelles d'indignation et de protestation sont frustrées, ce qui peut se traduire par une forme de « vengeance autoprotectrice » . . .[Traduction]

Les aspects prophylactiques essentiels de l'administration de la justice ne peuvent pas fonctionner dans l'ombre; aucun catharsis communautaire ne peut survenir si la justice est faite dans un petit coin ou d'une manière cachée . . . Il ne suffit pas de dire que les résultats rassasieront, à eux seuls, le désir naturel de « satisfaction » de la collectivité. Un résultat jugé importun pourrait miner la confiance du public et, si le procès est caché du public, un résultat imprévu pourrait causer l'impression que le système, dans le meilleur scénario, a échoué et, dans le pire scénario, qu'il a été corrompu. Pour travailler efficacement, il est important que le processus criminel d'une société « satisfasse à l'apparence de la justice ». . . .[36] [Traduction]

L'accès aux renseignements relatifs aux instances judiciaires qui impliquent certaines catégories spécifiques de simples citoyens est également largement ancré dans la politique publique. De nombreux secteurs de compétence ont désormais promulgué des lois sur les prédateurs sexuels qui visent à autoriser la diffusion des détails sur les dossiers criminels de certains délinquants sexuels mis en liberté et sur les allées et venues de ces délinquants dans l'optique de protéger les membres de la collectivité susceptibles d'être à risque si ces individus commettaient un nouveau crime.[37] Ces efforts législatifs

---

36 *Richmond Newspapers, Inc. c. Virginia*, 448 U.S. 555 (1980), pp. 571-73.

37 Solicitor General of Canada, *Report to Federal, Provincial and Territorial Ministers on Information Systems on Sex Offenders against Children and Other Vulnerable Groups* par le Federal, Provincial and Territorial Working Group on High Risk Offenders. Ottawa: 1998, en ligne :

tendent à répondre à l'approbation du public; des enquêtes ont révélé que « *...la plupart des gens sont disposés à renoncer à une partie de la vie privée si le compromis procure un avantage au public, par exemple une sécurité accrue, la prévention des crimes ou la protection des enfants.* »[38] [Traduction] Dans le même ordre d'idées, d'autres commentateurs ont souligné la volonté du public à accepter l'abrégement de la vie privée des politiciens en cas d'antécédents criminels; encore une fois, l'impulsion vers l'amélioration de la sécurité publique semble l'emporter sur la protection de la vie privée.[39]

Dossiers électoraux

L'accessibilité du public à une variété de renseignements personnels concernant les individus impliqués dans le processus électronique représente également une pratique immuable de nombreux secteurs de compétence.[40] Par exemple, la plupart des démocraties rendent publics, à différents degrés, les renseignements personnels compilés dans la liste électorale.[41] Le commissaire à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande a succinctement noté que la liste électorale « *...sert à assurer qu'au*

---

http://www.sgc.gc.ca/epub/corr/e199810d/e199810d.htm; M. Burns, *Do Sexual Predators have the Right to Privacy?: Confidentiality Provisions for Registered Sex Offenders in California and Massachusetts*, 1999, en ligne: http://www.cs.cmu.edu/~burnsm/SOR.html.

38 T.D. Ellard, « Privacy, Technology and Criminal Justice Information: Public Attitudes towards Uses of Criminal History Information », National Conference on Privacy, Technology and Criminal Justice Information, Washington, D.C., 31 mai 2000 [non publié].

39 E. Volokh, « Freedom of Speech and Information Privacy: The Troubling Implications of a Right to Stop People From Speaking About You », Document de travail n° 14, The Independent Institute, Oakland, CA, décembre 1999, en ligne : http://www.independent.org/tii/WorkingPapers/InfoPrivacy.pdf, at p. 29.

40 Commission européenne, *Avis No. 3/99*, *supra.*, p. 6

41 Gellman, « Public Records: Access, Privacy, and Public Policy », *supra.*, p. 23.

jour de l'élection, seules les personnes admissibles votent, que leurs votes soient comptés dans le bon électorat et que chaque électeur ne vote qu'une seule fois pour un candidat et pour un parti. »[42] Il va de soi que la réalisation des objectifs susmentionnés est vitale pour le bon fonctionnement du processus démocratique; comme dans le cas de la publication des dossiers judiciaires, la publication des renseignements électoraux recueillis vise à permettre aux citoyens de s'assurer que le processus électoral est équitable.

Les lois sur les contributions des campagnes électorales sont également animées par le désir d'empêcher la contamination du processus démocratique. Comme le mentionne la Western Australia Commission on Government dans un document de discussion de 1995 qui traite des lois et des politiques sur les contributions des campagnes :

> *Les partisans de la divulgation affirment que cela décourage les tentatives faites par des partis, des politiciens et d'autres participants au processus électoral pour échanger un traitement préférentiel en vue de fonds d'élection. Les dons qui ne sont pas rendus publics présentent le potentiel de corrompre le processus politique. La pleine divulgation est un moyen de réduire ce risque et d'accroître la confiance du public à l'égard du processus politique en informant les électeurs au sujet du financement d'un parti politique. En outre, la divulgation assure une connaissance publique et permet au public, et par conséquent aux électeurs, de déterminer le bien-fondé des dons qui, de par leur taille, risquent d'influencer la décision d'un membre du parlement.*[43] [Traduction]

---

42 Privacy Commissioner of New Zealand, « Report by the Privacy Commissioner to the Minister of Justice on the Electoral Act 1993 », 29 avril 1997, p. 2, en ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/top.html.

43 « Discussion Paper No. 7 », en ligne : http://www.wa.gov.au/cog/discussion/dis7.html.

Dans chacune des catégories de renseignements gouvernementaux exposés ci-dessus, il existe des stimulants assez solides en matière de politique pour la diffusion de certaines formes de renseignements personnels. Il existe, toutefois, une tension inhérente entre les objectifs en matière de politiques qui favorisent la diffusion de ces renseignements, d'une part, et l'objectif stratégique potentiellement incompatible de protéger la vie privée des citoyens. Face à cette friction, les décideurs doivent essayer d'établir un équilibre entre ces objectifs en vue de maximiser les avantages offerts au public. Vu la grande variété des points de vue des membres du public, qu'ils soutiennent d'ailleurs souvent avec ardeur, en ce qui concerne la relation appropriée entre l'accès aux renseignements gouvernementaux et la protection de la vie privée, l'établissement de cet équilibre pose des défis de taille.

PARTIE 3 RÉPONSES INTERNATIONALES AU DILEMME DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ACCESSIBLES AU PUBLIC

Le dilemme quant à savoir comment utiliser les renseignements personnels accessibles au public d'une manière équilibrée afin d'appuyer à la fois les principes d'accès à l'information et les droits des habitants au respect de la vie privée ne se pose pas uniquement au Canada. Ce même débat a vu le jour dans d'autres démocraties occidentales, avec des résultats variés.

Europe

La récente vague internationale d'élaboration de lois sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé doit une grande partie de sa vigueur au rôle de leadership adopté par l'Union européenne (« UE ») au chapitre de la protection des données. Les lois nouvelles ou modifiées sur la protection de la vie privée ou des données en place dans les états membres de l'UE qui ont été promulguées au cours des cinq dernières années, ainsi que les lois sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé qui sont maintenant en place ou en cours d'élaboration au Canada, reflètent l'influence d'une seule directive émise conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Cet instrument s'intitule la *« Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données »*[44] (la « Directive européenne »).

La Directive européenne énonce les exigences relatives à la mise en place de lois sur la protection des données au sein des états membres de l'UE. Ce faisant, la directive n'aborde pas en détail le traitement

---

44 *Journal officiel* L 281, 23 novembre 1995, pp. 0031-0050, en ligne : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1995/fr_395L0046.html.

que les régulateurs en matière de protection de la vie privée devraient accorder aux renseignements personnels accessibles au public. Toutefois, elle stipule qu'il est nécessaire d'établir des contrôles pour régir le traitement et la transmission internationale de renseignements personnels contenus dans les registres accessibles au public, tout en reconnaissant le droit des états membres à appliquer le principe d'accès du public aux documents administratifs dans la mise
en oeuvre des lois résultantes en matière de protection des données.[45]

La Directive européenne comporte deux dispositions qui sont particulièrement pertinentes à notre discussion. La première se trouve dans l'Article 18, qui exige que les contrôleurs des données personnelles adressent une notification à l'autorité publique chargée d'administrer, sur leur territoire respectif, des lois sur la protection des données préalablement à la mise en oeuvre d'un traitement entièrement ou partiellement automatisé des données à caractère personnel. Le paragraphe 18.3 prévoit une exclusion quant aux notifications accordées par la législation des états membres en ce qui concerne les :

> *...traitements ayant pour seul objet la tenue d'un registre qui, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime.*[46]

La deuxième disposition pertinente se trouve dans l'Article 26, qui limite le droit des états membres à transférer des renseignements personnels vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection des données à caractère personnel. L'alinéa 26.1(f) prévoit que des données à caractère personnel

---

45 *Ibid.*, attendu 72.

46 L'exclusion correspondante à l'obligation de fournir une notification au public concernant les traitements, qui se trouve dans le paragraphe 21.3, découle naturellement de l'exclusion de notification à une autorité publique prévue par le paragraphe 18.3.

peut être transférées à un tel état à condition que :

> *...le transfert intervienne au départ d'un registre public qui, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, est destiné à l'information du public et est ouvert à la consultation du public ou de toute personne justifiant d'un intérêt légitime, dans la mesure où les conditions légales pour la consultation sont remplies dans le cas particulier.*

En réponse aux préoccupations à l'effet que la Directive européenne n'ait pas abordé adéquatement les questions relatives aux renseignements personnels accessibles au public, le Groupe de travail sur la protection des données (le « Groupe de travail ») de la Commission européenne a produit et adopté son « Avis 3/99 concernant l'information émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel »[47], le 3 mai 1999. Le Groupe de travail a pris une position ambigüe par rapport à la question quant à savoir si la Directive, et la législation correspondante des états membres, abordent les renseignements personnels :

> *Au demeurant, affirmer l'applicabilité de nos lois de protection des données aux données personnelles rendues publiques, n'est que l'expression d'une évidence résultant des textes sur la protection des données : une donnée à caractère personnel, même rendue publique, reste une donnée à caractère personnel et bénéficie, dès lors, d'une protection.*[48]

Après avoir examiné les exclusions énoncées ci-dessus dans le paragraphe 18.3 et l'alinéa 26.1(f), le Groupe de travail souligne ensuite :

---

47 En ligne : http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/wpdocs/wp20fr.pdf

48 *Ibid.*, p. 4.

> *Mais il résulte clairement...que si la protection des données à caractère personnel ne doit pas faire obstacle au droit des citoyens d'avoir accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par chaque législation nationale, la directive n'a pas entendu pour autant priver les données accessibles au public de toute protection.*[49]

Le Groupe de travail cite le principe de finalité selon lequel des données à caractère personnel doivent être recueillies pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne doivent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ce principe. Le Groupe de travail opine que les états membres devraient déterminer au cas par cas dans quelle mesure leurs lois nationales autorisent la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements publics afin d'assurer une conformité. Le Groupe de travail mentionne également le besoin de réaliser un équilibre entre l'accès à l'information et la protection de la vie privée. À ce titre, il offre quelques exemples de la façon dont cet équilibre est réalisé en vertu de la législation nationale des états membres. Parmi ces innovations, mentionnons les suivantes :

- En Allemagne, certaines parties des renseignements personnels requis par les candidats électoraux aux fins d'inclusion dans la liste des candidats sont retirées avant de rendre publiques les données.[50]

- En France, les extraits d'acte de naissance sont accessibles à toute personne disposant de l'identité, de la date et du lieu de naissance d'une personne.[51] Les données à caractère personnel contenues dans les cadastres sont

---

49 *Ibid.*, p. 5.

50 *Ibid.*, p. 8.

51 *Ibid.*, p. 9.

généralement publiques, mais il est interdit d'en faire un usage commercial.[52] Les recherches dans les répertoires téléphoniques électroniques à partir des premières lettres du nom pour compiler une liste d'abonnés correspondants ne sont plus autorisées.[53] Les listes électorales ne peuvent être publiées sur Internet, ni utilisées à des fins commerciales.[54] Les listes de personnes naturalisées ne sont pas publiées sur Internet.[55]

- En Belgique, les bases de données issues des décisions judiciaires ne peuvent pas être indexées par nom, empêchant ainsi les recherches par nom.[56] L'Italie a envisagé de faire un pas de plus et a proposé que les citoyens disposent d'un droit d'opposition à la publication de leur nom dans les bases de données jurisprudentielles.[57]

- En Grèce, les utilisateurs éventuels des cadastres doivent démontrer un intérêt légitime dans l'acquisition des renseignements contenus dans le registre et ne peuvent effectuer des recherches selon le nom du propriétaire.[58]

Le Groupe de travail observe également que la Directive européenne impose des contraintes supplémentaires si les renseignements personnels accessibles au public peuvent être utilisés à des fins

---

52 *Ibid.*, p. 8.

53 *Ibid.*, p. 9.

54 *Ibid.*, p. 8.

55 *Ibid.*, p. 7.

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*, p. 8.

commerciales. Citant le Principe 11, le Groupe de travail déclare que :

> *La directive 95/46/EC reconnaît un droit à la personne concernée d'être informée du traitement de ses données ainsi qu'au minimum un droit de s'opposer à des traitements légitimes. Les personnes doivent donc être informées de la finalité de commercialisation et pouvoir s'opposer à une telle utilisation par des moyens simples et efficaces.*[59]

États-Unis

Contrairement au Canada ou à la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ont jusqu'à présent résisté aux appels de mise en oeuvre de lois exhaustives sur la protection de la vie privée destinées au secteur privé. Au contraire, le gouvernement fédéral et les gouvernements au niveau des États ont encouragé l'auto-réglementation de l'industrie, tout en élaborant des lois spéciales ou sectorielles axées sur des domaines qui posent une préoccupation aigüe en matière de protection de la vie privée.

Comme la raison d'être de la surveillance gouvernementale relative à la loi sur l'accès à l'information est à l'image de la culture politique américaine, les propositions visant à limiter l'accès aux registres publics en vue de renforcer la protection de la vie privée se sont avérées controversées. Dans la même veine, la notion de limiter la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements personnels accessibles au public n'a pas obtenu le soutien des commentateurs qui perçoivent cela comme une attaque déguisée envers les principes de Premier amendement.[60]

---

59 *Ibid.*, p. 10.

60 E. Volokh, « Freedom of Speech and Information Privacy: The Troubling Implications of a Right to Stop People From Speaking About You », Document de travail n° 14, The Independent Institute, Oakland, CA, décembre 1999, en ligne : http://www.independent.org/tii/WorkingPapers/InfoPrivacy.pdf.

Quoi qu'il en soit, il existe certains cas où des lois ont été mises en oeuvre aux États-Unis dans le but spécifique de limiter l'accès du public à des renseignements personnels autrement accessibles au public. Un des exemples les plus connus de cette forme de législation est la *Driver's Privacy Protection Act of 1994* (18 U.S.C. 2721-2725) (la « DPPA »). Inspirée par le meurtre d'une jeune actrice par un admirateur ayant des troubles psychologiques qui avait obtenu l'adresse de son lieu de résidence à partir des dossiers d'immatriculation de voitures, cette loi fédérale limite le droit des autorités d'immatriculation de véhicule des États de diffuser des renseignements personnels contenus dans leurs dossiers à des tiers. Toutefois, la DPPA comporte un nombre appréciable d'exclusions, notamment deux exclusions qui permettent (a) la divulgation des dossiers individuels sur demande et (b) les divulgations en vrac aux fins d'enquêtes, de commercialisation et de sollicitation si l'autorité d'état pertinente a mis en place des méthodes et des procédures qui permettent aux individus de s'opposer à la divulgation de leurs renseignements personnels.[61]

La DPPA a été critiquée dans divers milieux. Sa constitutionnalité, contestée par un certain nombre d'états, a éventuellement été confirmée par une récente décision de la Cour suprême des États-Unis.[62] D'autres commentateurs, dont l'American Civil Liberties Union, malgré leur appui des objectifs stratégiques généraux de la DPPA, se plaignent de l'ampleur des exclusions qu'elle permet.[63]

Un traitement plus vaste des considérations relatives aux renseignements personnels accessibles au

---

61 Alinéas 2721(B)(11) et (12).

62 Linda Greenhouse, « Justices Uphold Ban on States' Sales of Drivers' Licence Information », *The New York Times on the Web*, 13 janvier 2000, en ligne : http://st7.yahoo.com/lib/retrace/nytimes011300driverbanupheld.htm.

63 Gregory T. Nojeim, Legislative Counsel, American Civil Liberties Union, « Statement on Drivers' Privacy And Amendments to the Driver's Privacy Protection Act Before The Senate Appropriations Committee Subcommittee on Transportation », 4 avril 2000, en ligne : http://www.senate.gov/~appropriations/transportation/testimony/nojeim.htm

public se trouve dans la *Gramm-Leach-Bliley Act* (Pub. L. 106-102) (la « Loi GLB »), qui a été promulguée le 12 novembre 1999. Le sous-titre A du titre V de la Loi GLB interdit le droit de certaines institutions financières de divulguer des « renseignements personnels non publics » concernant des consommateurs à des tiers non affiliés. La Loi exclut implicitement de sa portée tout « renseignements personnels accessibles au public », sauf dans les cas où les renseignements sont combinés dans « *...une liste, une description ou tout autre regroupement de consommateurs...* » avec un élément ou des éléments de renseignements personnels non publics.[64]

La Loi GLB ne définit pas les « renseignements personnels accessibles au public ». Cependant, les régulateurs fédéraux ont été tenus, en vertu de la Loi GLB, de créer une définition des « renseignements personnels accessibles au public » par règlement.[65] Comme la Loi GLB s'applique à un groupe d'autorités réglementaires fédérales, la définition qui en résulte est commune à une série de règlements et d'autorités réglementaires.[66] Prenons l'exemple de l'Office of the Comptroller of the Currency; de nouvelles dispositions réglementaires relatives à la protection de la vie privée ont été ajoutées, en tant que Partie 40, au Chapitre I du titre 12 du *Code of Federal Regulations*.

En vertu de l'alinéa 40.3(p)(1), on entend par « renseignements personnels accessibles au public » :

> *...toute information qu'une banque juge légalement accessible au grand public, selon un fondement raisonnable, à partir des sources suivantes :*
>
> *(i) dossiers au niveau fédéral, des États ou des gouvernements locaux;*
>
> *(ii) média à grande distribution; ou*
>
> *(iii) divulgations au grand public qui sont exigées par une loi*

---

64 Loi GLB, paragraphe 509(4).

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*, article 504.

fédérale, d'État ou locale. [Traduction]

Le règlement déclare qu'une banque aura un fondement raisonnable pour croire que l'information a été accessible légalement au grand public (avec le résultat que la banque pourrait utiliser librement les renseignements personnels) si celle-ci a pris des mesures pour confirmer (a) que l'information est d'une forme qui est accessible au grand public et (b) dans la mesure où l'indivu a joui d'un droit de refuser la divulgation des renseignements au grand public, que l'individu n'a pas exercé ce droit.[67] Utilisant des exemples plus détaillés, le règlement prévoit qu'une banque croirait raisonnablement que les renseignements en matière d'hypothèque sont accessibles légalement au grand public si la banque déterminait que cette information se présente sous forme d'un dossier public dans le secteur de compétence où l'hypothèque a été enregistrée. Dans le même ordre d'idées, une banque considérerait raisonnablement que le numéro de téléphone d'un individu est accessible au public si le numéro de téléphone était énuméré dans un répertoire téléphonique ou si l'individu avisait la banque que son numéro de téléphone n'est pas confidentiel.[68]

Le règlement définit les renseignements personnels accessibles au public de façon à englober les dossiers gouvernementaux, y compris les dossiers de biens immobiliers et les dossiers de sûreté. Il définit également « les médias disponibles à grande échelle » pour inclure « *... les renseignements issus d'un annuaire téléphonique, d'une émission télévisée ou radiophonique, d'un journal ou d'un site Web qui est accessible au grand public sur une base libre.* »[69] [Traduction]

Il est intéressant d'observer que les autorités réglementaires qui ont conçu les règlements susmentionnés

---

67 *Code of Federal Regulations*, Chapitre I , Titre 12, Partie 40, alinéa 40(3)(p)(2).

68 Alinéas 40(3)(p)(3)(A) et (B).

69 Alinéas 40(3)(p)(3)(i) et (ii). Le règlement signale qu'un site Web n'est pas exclus uniquement parce que l'accès au site exige un mot de passe ou le paiement de frais, en autant que l'accès soit accessible au grand public.

ont sollicité les commentaires du public au moment de rédiger la définition des « renseignements personnels accessibles au public ». Deux solutions de rechange ont été proposées : la première considérait les renseignements comme étant accessibles au public si l'institution financière les avait obtenus directement d'une source accessible au public; l'autre solution de rechange élargissait les paramètres de la première en y incluant les renseignements recueillis au sujet d'un consommateur par n'importe quel moyen si cette information était également accessible à partir d'une source publique.[70] Des commentaires ont été reçus en faveur de chacune des solutions de rechange. Les défenseurs de la première solution ont indiqué que cela améliorait la protection de la vie privée des consommateurs, alors que les partisans de l'autre solution ont souligné le fait que cela éliminerait la complexité administrative inutile sans pour autant compromettre la protection de la vie privée.[71] En fin de compte, les rédacteurs ont opté pour une approche hybride de la définition : les institutions financières sont tenus d'avoir un fondement raisonnable pour croire que l'information est accessible au public. Toutefois, pour atteindre ce niveau de plausibilité, les institutions financières doivent déterminer si l'information en cause est d'une forme qui est accessible au public, le cas échéant, elles peuvent traiter l'information comme étant accessible au public uniquement si le consommateur n'a pas exercé un droit d'empêcher la divulgation de cette information.

Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande s'est avérée une force novatrice dans le domaine de la protection de la vie privée imposée par la loi, grâce à la mise en oeuvre de contrôles du secteur en ce qui concerne l'utilisation des renseignements dès 1993. La *Privacy Act 1993*[72] (la « Loi de la Nouvelle-Zélande ») s'applique

---

70 Department of the Treasury, et al., « Privacy of Consumer Financial Information; Final Rule », *Federal Register*: 1er juin 2000 (vol. 65, no. 106), p. 35170, en ligne : http://mbaa.org/resident/lib2000/65fr35161.html.

71 *Ibid.*

72 En ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/recept/rectop.html. Modifié par la *Privacy Amendment Act 1993* et la *Privacy Amendment Act*

à la fois aux secteurs public et privé.

La Loi de la Nouvelle-Zélande exclut les « renseignements personnels accessibles au public » des restrictions qui sont autrement imposées sur la collecte, l'utilisation ou la divulgation des renseignements personnels. Les « renseignements personnels accessibles au public » sont définis dans le paragraphe 2(1) comme suit : «*...des renseignements personnels contenus dans une publication accessible au public.* » [Traduction] L'expression « publication accessible au public » est, quant à elle, définie dans le même paragraphe comme suit : « *...une revue, un livre, un journal ou toute autre qui est ou qui sera généralement accessible aux membres du public; y compris un registre public.* » [Traduction] Une « Agence » (terme défini dans le paragraphe 2(1) comme étant : «*...une personne ou un organisme de personnes, qu'ils soient constitués en société ou non, et qu'ils fassent partie du secteur public ou du secteur privé...* » [Traduction]) a le droit de recueillir des renseignements personnels accessibles au public d'une manière indirecte,[73] de les utiliser pour une ou plusieurs finalités à la discrétion de l'agence[74] et de diffuser librement ces renseignements à des tiers.[75]

Bien qu'un élément de renseignements personnels contenus dans un registre public soit, par définition, une publication accessible au public et des renseignements personnels accessibles au public, la Partie VII de la Loi de la Nouvelle-Zélande établit des règles spécialisées pour contrôler la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements contenus dans les registres publics. Les registres publics sont définis comme étant « *...un registre,une matricule, une liste ou tout autre document...*» maintenu en vertu des exigences législatives énumérées dans la deuxième annexe de la Loi de la

---

1994.

73 Article 6, Principe 2(2)(a).

74 Article 6, Principe 10(a).

75 Article 6, Principe 11(b).

Nouvelle-Zélande.[76] L'Article 59 énonce quatre principes de protection des renseignements personnels dans les registres publics, à savoir :

PRINCIPE 1 (Paramètres de recherche)

Les renseignements personnels doivent être accessibles à partir d'un registre public uniquement par des paramètres de recherche qui sont conformes à la manière dont le registre est indexé ou organisé.

PRINCIPE 2 (Utilisation des renseignements issus des registres publics)

Les renseignements personnels obtenus à partir d'un registre public ne doivent pas être réorganisés ou combinés à des renseignements personnels tirés d'un autre registre public, dans le but de rendre accessibles des renseignements personnels à titre onéreux sous un format dans lequel ces renseignements personnels n'auraient pu être obtenus directement à partir du registre.

PRINCIPE 3 (Transmission électronique des renseignements personnels issus des registres)

Les renseignements personnels dans un registre public ne doivent pas être rendus accessibles par voie électronique, à moins que le but de la transmission consiste

---

76 Article 58. La liste dans la deuxième annexe s'applique à de vastes sources de renseignements personnels telles que les cadastres et les systèmes d'évaluation foncière, les registres électoraux et d'immatribution de véhicules, le registre des entreprises, ainsi qu'aux dossiers de solvabilité, de marriage et de naissance/décès.

à rendre accessible les renseignements à un membre du public qui souhaite effectuer une recherche dans le registre.

PRINCIPE 4 (Frais d'accès aux registres publics)

Les renseignements personnels doivent être rendus accessibles à partir d'un registre public moyennant aucuns frais ou, au plus, des frais raisonnables.

La Loi de la Nouvelle-Zélande ne prétend pas de subordonner les fonctions statutaires des organismes qui exploitent des registres publics aux considérations en matière de protection de la vie privée. Ces organismes sont plutôt tenus de se conformer aux principes de confidentialité des renseignements et aux principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics établis par la Loi de la Nouvelle-Zélande, dans la mesure du possible, sous réserve de leur mandat législatif primaire.[77] Entre-temps, toute personne qui obtient des renseignements personnels à partir d'un registre public ne doit pas, *« ...dans la mesure où cela est raisonnablement possible...»* , reclasser ces renseignements ou les combiner à des renseignements personnels tirés d'un autre registre public en vue de transférer ces renseignements, dans leur forme reclassée ou combinée, à un tiers à titre onéreux.[78]

Pour la bonne marché des principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics, le commissaire à la protection de la vie privée se voit confier des pouvoirs de conseil et d'enquête raisonnablement élargis. En réponse à une plainte déposée à son cabinet ou de son propre

---

77 Article 60. Soulignons que le paragraphe 7(6) de la Loi de la Nouvelle-Zélande stipule : *« Sous réserve des dispositions de la Partie VII de la présente Loi, aucun élément des principes de protection des renseignements personnels ne s'applique à un registre public. »* [Traduction]

78 Paragraphe 60(2).

chef, le commissaire à la protection de la vie privée peut ouvrir une enquête sur l'impact de toute disposition en matière de registres publics sur la protection de la vie privée en vertu de la deuxième annexe de la Loi de la Nouvelle-Zélande.[79] Si une telle enquête est menée, le commissaire doit rendre compte de ses observations et recommandations au ministre responsable du registre en cause.[80] De plus, le commissaire peut effectuer une enquête pour déterminer (a) si un organisme responsable d'un registre néglige de se conformer aux principes de protection des renseignements personnels ou aux principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics ou (b) si une personne néglige de se conformer au Principe 2 des principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics.[81] Dans les deux cas, le commissaire est tenu de rendre compte de ses observations à la partie dont les pratiques ont fait l'objet de l'enquête.[82] Il convient de mentionner que le commissaire est obligé de rendre compte, à l'autorité appropriée, de toute preuve de mauvaise conduite ou de violation d'une obligation de la part d'un organisme ou d'un agent, d'un employé ou d'un membre d'un organisme dans le cadre d'une telle enquête.[83]

Conscient de la nature variante des registres publics établis par les lois, le commissaire à la protection de la vie privée est habilité à adapter l'impact de la Loi de la Nouvelle-Zélande selon les registres publics spécifiques grâce à la diffusion de codes de pratique. De tels codes de pratique peuvent imposer des exigences en matière de protection de la vie privée qui sont plus ou moins rigoureuses comparativement aux principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics, allant même jusqu'à exclure un registre de la conformité à un ou plusieurs de ces principes.[84]

---

79 Paragraphe 61(1).

80 Paragraphe 61(2).

81 Paragraphe 61(3).

82 Paragraphe 61(4).

83 Paragraphe 61(5) et article 80.

84 Paragraphe 63(2).

Ces codes peuvent également établir la manière dont un organisme qui exploite un registre doit s'acquitter de son mandat pour se conformer aux principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics.[85]

Par ailleurs, la Loi de la Nouvelle-Zélande oblige le commissaire à surveiller la conformité aux principes de protection des renseignements personnels contenus dans les registres publics et à examiner périodiquement les principes, *« ...particulièrement en ce qui concerne les recommandations du Conseil de l'Europe sur la communication à des tierces personnes de données à caractère personnel détenues par des organismes publics (Recommandation R (91) 10)...»*[86] Dans la mesure où cet examen révèle un besoin de changements, il est attendu que le Commissaire rende compte de ses observations au ministre responsable.

Dans le cadre de son examen des dispositions relatives aux registres publics en vertu de la Loi de la Nouvelle-Zélande, le commissaire à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande a observé que les dispositions représentent un compromis entre les préoccupations en matière de protection de la vie privée et le besoin du public d'accéder à certaines formes de renseignements personnels relatifs à des tiers et contrôlés par le gouvernement.[87] Le commissaire à la protection de la vie privée a également reconnu que le régime établi par la Loi de la Nouvelle-Zélande ne peut mettre un terme à tous les abus en matière de vie privée qui impliquent les renseignements issus des registres publics.[88]

---

85 Alinéa 63(2)(c).

86 Alinéa 13(1)(3).

87 Office of the Privacy Commissioner, « Discussion Paper No. 5 - Public Register Privacy Issues », en ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/spubregf.html, pp. 3-4.

88 Office of the Privacy Commissioner, « Highlights from the Report of the Privacy Commissioner on the First Periodic Review of the Operation of the Privacy Act 1993 », Article 3, « Public Registers, Direct Marketing and Unrelated Uses », décembre 1998, en ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/recept/rectop.html.

En vue d'aborder ces problèmes, le commissaire à la protection de la vie privée a recommandé de modifier la Loi de la Nouvelle-Zélande en limitant davantage l'accès des tiers pour des fins autres que celle à laquelle le registre était destiné.[89]

Australie

Gouvernement fédéral

Tout comme le Canada, le Commonwealth de l'Australie est une fédération dans laquelle les pouvoirs constitutionnels sont divisés entre (a) le gouvernement fédéral, ou le « Commonwealth » et (b) le gouvernement de six états et de deux territoires. À l'instar des autres pays occidentaux, les initiatives législatives australiennes destinées à réglementer l'utilisation des renseignements personnels par le secteur privé est un phénomène assez récent. Le 12 avril 2000, le gouvernement du Commonwealth a présenté le *Privacy Amendment (Private Sector) Bill 2000* (le « projet de loi de modification »)[90] en première lecture à la Chambre des représentants. Le projet de loi de modification, si promulgué, modifiera la *Privacy Act, 1988* (la « loi de 1988 »)[91], en élargissant la portée des limites relatives à la collecte, à l'utilisation et à la divulgation des renseignements personnels par les organismes fédéraux (et aux transactions du secteur privé relativement aux renseignements de crédit et d'impôt) de façon à inclure le secteur privé en général. Le projet de loi de modification entrera en vigueur, au plus tard, le 1er juillet 2001 ou un an après son adoption comme loi.

Le projet de loi de modification met en oeuvre des principes nationaux pour le traitement équitable des

---

89 *Ibid.*

90 En ligne : http://www.aph.gov.au/legis.htm.

91 En ligne : http://www.privacy.gov.au/act.

renseignements personnels (les « principes nationaux »)[92] élaborés par le commissaire à la protection de la vie privée de l'Australie. Ces principes nationaux visent à fournir un cadre à partir duquel les entreprises peuvent volontairement construire des codes et des politiques efficaces en matière de protection de la vie privée. Toutefois, à cause des préoccupations accrues du public à l'égard de l'utilisation des renseignements personnels par les entreprises et à la lumière des signaux fermes de la part de l'Union européenne à l'effet que le maintien d'un status quo sur la protection de la vie privée en Australie favoriserait l'imposition de restriction des flux de données, l'Australie a opté pour l'abandon du modèle d'autoréglementation au niveau fédéral en faveur d'une approche de « coréglementation».[93] La coréglementation implique l'établissement des principes nationaux en tant que point de repère pour la protection de la vie privée; une entreprise sera liée aux principes nationaux, à moins qu'elle n'obtienne une approbation du commissaire à la protection de la vie privée pour l'établissement de son propre code. Une telle approbation sera disponible uniquement dans les cas où la politique individuelle procure une protection en matière de vie privée qui est, au moins, équivalente à la protection accordée par les principes nationaux énoncés dans le projet de loi de modification.

Curieusement, la question des renseignements personnels accessibles au public n'est pas directement abordée ni dans le projet de loi de modification, ni dans la loi de 1988, ni même dans les principes nationaux. Aucune tentative n'a été faite pour réglementer l'utilisation des registres publics par le secteur privé.[94] Au contraire, la définition d'un « *registre* » dans le paragraphe 6(1) de la Loi de 1988 exclut spécifiquement toute *« publication généralement accessible »*. Une publication généralement accessible est définie, pour sa part, comme *« ...une revue, un livre ou toute autre publication qui*

---

92 En ligne : http://www.privacy.gov.au/publications/index.html.

93 Parlement de l'Australie, Chambre des représentants, *Privacy Amendment (Private Sector) Bill 2000: Explanatory Memorandum*, 2000, en ligne : (http://www.aph.gov.au/hansard/hansreps.htm).

94 Parlement de l'Australie, Bibliothèque parlementaire, *Bills Digest No. 193 1999-2000*, en ligne: http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/1999-2000/2000bd193.htm

est ou qui sera généralement accessible aux membres du public ». Le projet de loi de modification propose de modifier la définition de « publication généralement accessible » dans le paragraphe 6(1) de la Loi de 1988 en ajoutant le syntagme « *...(quoique publiée)...* » immédiatement après le terme « *...publication...* ». Il convient également de mentionner que le libellé proposé de l'alinéa 16B(2) de la loi de modification précisera que la Loi de 1988, telle que modifiée, s'appliquera en grande partie uniquement aux renseignements personnels contenus dans un « registre ».

La Loi de 1988, si modifiée de la façon envisagée par le projet de loi de modification, continuera de fournir aux organismes du secteur privé une latitude importante quant aux renseignements personnels accessibles au public. Un des experts les plus éminents de l'Australie (et du monde) dans le domaine de la protection de la vie privée signale que d'importants répertoires de renseignements personnels peuvent entrer dans la portée d'une « publication généralement accessible », y compris :

> *...le registre électoral (qui peut être acheté); mais peut-être aussi les registres de naissances, de décès, de mariages et de permis de conduire dans les Territoires qui, bien qu'on ne puisse les achater en totalité, sont accessibles au public; les annuaires téléphoniques, à la fois ceux publiés par Telecom et les extraits de ceux-ci; et les listes d'envoi postal que le public peut acheter (y compris celles de Telecom).*[95]

Le fait que cette vaste exclusion soit maintenue et probablement élargie dans le projet de loi de modification a suscité des mises en garde de la part des commentateurs universitaires quant aux impacts sur les droits des Australiens en matière de protection de la vie privée.[96]

---

95 Roger Clarke, « The Australian Privacy Act 1988 as an Implementation of the OECD Data Protection Guidelines », juin 1989, en ligne: http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/PActOECD.html, p. 7.

96 Graham Greenleaf, professeur de droit, University of New South Wales, « Privacy Amendment (Private Sector) Bill 2000: Working Notes used in preparation of a Submission to the House of Representatives Standing

États et territoires australiens

À l'heure actuelle, aucun gouvernement d'état ou de territoire australien a mis en oeuvre des lois sur la protection de la vie privée directement axées sur le secteur privé. Toutefois, au moins deux états, soit New South Wales et Victoria, ont cherché à modérer les conséquences sur la vie privée qu'entraîne l'accès du secteur privé aux renseignements personnels contenus dans les registres publics. La *Privacy and Personal Information Protection Act 1998*,[97] (la « Loi NSW »), entrée en vigueur le 1er juillet 2000, aborde les registres publics dans la Partiet 6. L'article 57 de la Loi NSW interdit la diffusion de renseignements personnels par un organisme du secteur public responsable de maintenir un registre public[98], à moins que cet organisme soit assuré que le destinataire du transfert utilisera les renseignements personnels d'une manière conforme aux fins de la législation applicable. Afin de remplir son obligation de sélection des destinataires du transfert, la Loi NSW exige à l'organisme du secteur public de demander aux requérants de données relatives à des tiers d'exécuter une déclaration statutaire où ceux-ci précisent l'utilisation escomptée des renseignements personnels.[99]

La Loi NSW permet également aux individus dont les renseignements personnels sont désignés à être inclus dans un registre public de demander que ces renseignements soient retirés ou qu'ils ne soient pas placés dans un format accessible au public, ou même qu'ils ne soient pas divulgués au public.[100] Si l'organisme du secteur public est assuré que la sécurité ou le bien-être de l'individu serait brimé si les

---

Committee on Legal and Constitutional Affairs », 14 mai 2000, en ligne : http://www2.austlii.edu.au/~graham/CyberLRes/2000/5, p. 10.

97 En ligne : http://www.lawlink.nsw.gov.au/pc.nsf/pages/generalinfo.

98 Un registre public est défini dans l'article 3 de la Loi NSW comme suit : *« ...un registre de renseignements personnels qui est exigé par la loi d'être accessible au public, ou ouvert à l'inspection du public (moyennant ou non des frais). »*

99 Paragraphe 57(2).

100 Paragraphe 58(1).

renseignements n'étaient pas supprimés de la manière demandée, l'organisme est placé dans l'obligation positive de faire respecter les souhaits de cet individus, sauf dans les circonstances où l'organisme croit que l'intérêt public dans le maintien de l'accès aux renseignements l'emporte sur les besoins de l'individu.[101] Les renseignements qui sont conçus comme étant non publics à la suite d'une demande peuvent néanmoins rester dans le registre pour d'autres fins.[102]

Afin d'assurer que les droits en matière de protection de la vie privée que procure la Partie 6 de la Loi NSW sont maintenus, l'article 59 précise que les dispositions de la Partie 6 domineront toute autre disposition incompatible dans la législation en vertu de laquelle le registre public a été établi.

Il convient de souligner que les mesures de protection accordées aux renseignements personnels par la Loi NSW ne s'appliquent pas aux renseignements personnels publiés. La définition des « renseignements personnels » dans l'article 4 exclut spécifique les «*..renseignements concernant un individu qui sont contenus dans une publication accessible au public.* »[103]

Les dispositions relatives aux registres publics dans la Partie de la Loi NSW ne s'appliquent pas aux cadastres et aux dossiers d'évaluation foncière en vertu de l'article 5 de la *Privacy and Personal Information Protection Regulation 2000.*[104] De plus, un code de pratique en matière de protection de la vie privée a été approuvé en vertu de la Partie 3 Division 1 de la Loi NSW en ce qui concerne les renseignements personnels gouvernementaux locaux en vue d'atténuer les contraintes en matière de protection de la vie privée dans la Partie 6 afin de faciliter la surveillance des activités des

---

101 Paragraphe 58(2).

102 Paragraphe 58(3).

103 Alinéa 4(3)(b). Une publication accessible au public est définie négativement dans l'article 3 de façon à exclure «... *toute publication ou tout document déclaré par les règlements comme n'étant pas un document accessible au public au sens de la présente Loi* ».

104 En ligne : http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_reg/papipr2000555.

gouvernements locaux par les membres du public.[105]

Assez récemment, l'état de Victoria a également amorcé une législation sur la protection de la vie privée axée sur le secteur public. L'*Information Privacy Act 2000*[106] (la « Loi de Victoria ») a été présentée à l'Assemblée de Victoria le 24 mai 2000. Tout comme la Loi NSW, la Loi de Victoria comporte des termes qui limitent l'accès des tiers aux renseignements personnels contenus dans les registres publics. Le paragraphe 16(4) oblige les organismes du secteur public ou les Conseils à traiter ce genre de renseignements, dans la mesure du possible, conformément aux mesures de protection accordées par les principes de protection des renseignements personnels qui figurent à l'annexe 1 de la Loi de Victoria. Contrairement à la Loi NSW, la Loi de Victoria n'accorde pas à l'exigence du paragraphe 16(4) un statut spécial; les dispositions de la Loi de Victoria sont plutôt expressément subordonnées aux dispositions toute autre loi.[107] La portée de la Loi de Victoria est en outre limitée par l'article 11, qui précise qu'un dossier contenant des renseignements personnels n'est pas visé par cette loi s'il s'agit, entre autres, d'une publication généralement accessible[108] ou d'un : *« ...un dossier public sous le contrôle du gardien des dossiers publics et qui est disponible à l'inspection du public conformément à la Public Records Act 1973. »*[109]

---

105 En ligne : http://www.lawlink.nsw.gov.au/pc.nsf/pages/locgovtcode.

106 En ligne : http://www.dms.dpc.vic.gov.au/pdocs/bills/B00596/B00596I.html.

107 Paragraphe 6(1).

108 Alinéa 11(1)(a). Une publication généralement accessible est définie dans l'article 3 comme « ...une publication (sous format papier ou électronique) qui est généralement accesssible aux membres du public et qui comprend les renseignements tenus dans un registre public ».

109 Alinéa 11(1)(c).

PARTIE 4COMMENTAIRES ET RÉPONSES EN MATIÈRE DE POLITIQUES

Les changements législatifs, énoncés à la Partie 3, ont été motivés en partie par les recherches et les avis offerts par des groupes d'universitaires, des agents administratifs et des experts-conseils privés répartis à travers le monde. Bien que ce groupe ne partage pas une vision commune de toutes les questions relatives à la protection de la vie privée, en tant qu'une collectivité, il a produit de nombreuses recommandations utiles au chapitre des renseignements publics.

Dans certains cas, ces idées ont été fournies dans le cadre de délibérations administratives. Au cours d'une enquête sur la façon dans les renseignements d'évaluation foncière sont divulgués au public par la ville de Victoria, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique (le « Commissaire de la Colombie-Britannique ») a eu l'occasion d'étudier les répercussions en matière de politique qu'entraîne la diffusion des renseignements issus de registres qui sont autrement accessibles au public à un auditoire potentiellement vaste par le truchement d'Internet.[110] Dans le cadre de son analyse, le commissaire a été confronté avec une statistique très surprenante : durant sa première journée d'opération, le site Web sur les renseignements d'évaluation a été visité plus de 15 000 fois, soit une utilisation massive comparativement à la moyenne de 25 à 30 appels téléphoniques que le bureau d'évaluation foncière de Victoria recevait auparavant.[111]

Dans son rapport qui en résulte, le commissaire de la Colombie-Britannique reconnaît que le mécanisme améliore l'efficacité et la prestation de services tout en faisant avancer l'idée démocratique d'une transparence administrative - les payeurs de taux peuvent désormais s'assurer qu'ils sont assujettis à l'impôt de manière équitable comparativement à leurs voisins sans imposer un fardeau

---

110 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique. *Investigation Report P98-011: An Investigation Concerning the Disclosure of Personal Information through Public Property Registries*. 31 mars 1995, en ligne : http://www.oipcbc.org/investigations/reports/invrpt11.html.

111 *Ibid.*, p. 1.

administratif sur les ressources municipales limitées. Toutefois, le commissaire observe que les avantages du nouveau mode de prestation des renseignements étaient contrebalancés par certaines répercussions perturbantes en matière de protection de la vie privée. Il note :

> *Selon une hypothèse assez répandue, les renseignements dans de tels registres « publics » ne doivent pas du tout être protégés ou qu'ils ne nécessitent que des protections très limitées. Le Bureau est d'avis que les dossiers publics posent un défi aux droits des citoyens au respect de la vie privée et, lorsqu'ils sont présentés sous format numérique, ils posent un défi encore plus grand à ces droits au respect de la vie privée. La technologie numérique transforme profondément la nature des dossiers publics car le document papier se décompose et devient une pièce d'information discrète qui peut être consultée, manipulée et reconfigurée de façon à améliorer les efficiences, sans pour autant avoir fait l'objet de la législature.*
>
> *Bref, du point de vue de la vie privée, les renseignements « publics » sont vulnérables à une mauvaise utilisation, particulièrement lorsque ces derniers sont offerts sous format électronique. Un des objectifs de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements privés consiste à limiter la collecte, l'utilisation et la divulgation des renseignements personnels par les organismes publics. La Loi présume que les renseignements personnels, par exemple votre nom et adresse, seront recueillis et utilisés par les organismes publics pour une finalité spécifique et qu'ils seront divulgués dans des circonstances limitées, tel qu'il est permis par la loi, à la fin*

initiale , ou à des fins conformes à l'utilisation prévue.[112] [Traduction]

Cette préoccupation relative à l'utilisation des renseignements publics, particulièrement des dossiers gouvernementaux, à l'encontre des intérêts des personnes concernées par les données et des fins initiales pour lesquelles les renseignements avaient été compilés - ce qu'un expert australien en matière de vie privée, Roger Clarke, désigne sous l'expression « glissement fonctionnel »[113] - fait écho aux inquiétudes exprimées par d'autres régulateurs et commentateurs en matière de protection de la vie privée dans le monde entier. Le Livre vert sur l'information émanant du secteur public de la Commission européenne met en garde : *« L'émergence de la société de l'information pourrait poser de nouveaux risques pour la vie privée des individus si des registres publics venaient à être accessibles sous forme électronique (en particulier, en ligne et sur Internet) et dans de larges quantités. »*[114] [Traduction] Le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés de la France partage ce sentiment.[115] Le commissaire à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande, quant à lui, exprime l'opinion suivante : *« La diffusion en vrac des renseignements issus des registres publics n'a pas de rapport direct avec la participation efficace, la reddition de comptes ou un gouvernement efficace. »*[116] [Traduction]

---

112 *Ibid.*, p. 2.

113 Roger Clarke, « Privacy and 'Public Registers' », allocution donnée lors de IIR Conference on Data Protection and Privacy, Sydney, Australie, 12-13 mai 1997, p. 5, en ligne : http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/PublicRegisters.html.

114 Commission européenne, « Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans la société de l'information », 1999, chap. III.7, en ligne : http://158.169.50.95:10080/info2000/fr/publicsector/gp-index.html.

115 M. Gentot, « Access to Information and Protection of Personal Data », un document fourni à la 21e conférence internationale sur la protection de vie privée et des données personnelles, Hong Kong, 14 septembre 1999, p. 5, en ligne : http://www.pco.org.hk/conproceed.html.

116 B.H. Slane, « Bulk Release of Public Registers - A New Zealand Perspective », allocution du comissaie à la protection de la vie privée lors de la 20e conférence internationale des autorités responsables de la protection des données, 16-18 septembre 1998, en ligne :

Bien qu'il existe un vaste consensus quant à la diminution générale de la vie privée à la suite de l'accès électronique aux renseignements publics, les dommages spécifiques identifiés par les commentateurs à travers le monde relativement à ce phénomène sont aussi variés que les sources de renseignements. Voici quelques-uns des dommages les plus importants :

- la divulgation des renseignements pourrait amener un tiers à nuire à la personne concernée par les données, par exemple la diffusion des renseignements du permis de conduire contenant des adresses[117] ou la diffusion de renseignements sur les citoyens naturalisés[118];

- la vaste diffusion de renseignements inexacts pourrait causer des dommages soit à la personne concernée par les données, soit au destinataire des données, par exemple un professionnel qui a perdu ses références parce que son nom ne figure pas, par inadvertance, sur la liste d'une association professionnelle[119];

- l'utilisation des renseignements issus des registres publics pour commercialiser des produits non sollicités à des consommateurs potentiels, contre la volonté de ces derniers;[120]

---

http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/spubregf.html.

117 Robert Gellman, « Public Records: Access, Privacy, and Public Policy », 16 mai 1995, p. 28, en ligne : http://www.cdt.org/privacy/pubrecs/pubrec.html; Information and Privacy Commissioner of British Columbia, Investigation P95-005 « Cars, People and Privacy: Access to Personal Information through the Motor Vehicle Data Base », 31 mars 1995, p. 4, en ligne : http://www.oipcbc.org/investigations/reports/MVB.html.

118 M. Gentot, « Access to Information and Protection of Personal Data », *supra*, p. 6.

119 Federal Trade Commission, Bureau of Consumer Protection, « Individual Reference Services: A Federal Trade Commission Report to Congress », décembre 1997, en ligne : http://www.ftc.gov/bcp/privacy/wkshp97/irsdoc1.htm#Individual Reference Services at p.2.

120 Information and Privacy Commissioner of British Columbia, « P98-011 », *supra*, p. 15; Robert Gellman, « Public Records, Public Policy, and

- l'utilisation accrue de renseignements publics compilés (quoique corrects) d'une manière qui cause un embarras à la personne visée par les données,[121] ou qui entraîne le refus de fournir certains services ou produits à la personne concernée;[122] et

- retrait social par peur de perdre la protection de la vie privée.[123]

Les solutions possibles pour les risques en matière de vie privée qui se rattachent à un accès libre aux renseignements personnels accessibles au public et à leur utilisation ont fait l'objet d'un nombre considérable de discussions et de débats au cours des dernières années. La plupart des commentateurs reconnaissent que le facteur central qui empiète sur la conception de réponses efficaces en matière de politiques face à ce problème est le besoin de réaliser un équilibre approprié entre l'accès du public aux renseignements et les droits des individus à la vie privée. Comme le fait remarquer le commissaire de la Colombie-Britannique :

> *Le débat qui entoure les dossiers publics vise à établir un équilibre entre la prestation de renseignements personnels qui est nécessaire et utile à la*

Privacy », dans *Human Rights Magazine,* hiver 1999, p. 2, en ligne : http://www.abanet.org/irr/hr/winter99toc.html.

121 Commission européenne, Groupe de travail sur la protection des données, « Avis N° 3/99 concernant l'information émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel » 3 mai 1999, p. 5, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/wpdocs/wp20fr.pdf.

122 R. O'Harrow Jr., « Are Data Firms Getting Too Personal », 8 mars 1998, site Web *Washington Post*, en ligne : http://washingtonpost.com/wp-srv/frompost/march98/privacy8.htm.

123 Beth Givens, « Public Records in a Computerized Network Environment: Privacy Implications », un discours donné lors de la conférence intitulée « Privacy Rights Clearinghouse First Amendment Coalition Conference », Oakland, CA, 23 septembre 1995, en ligne : http://www.privacyrights.org/AR/speech1 htm, p. 5.

> *réalisation d'un objectif stratégique public et la protection de la vie privée des personnes concernées dans la mesure du possible. De notre point de vue, le défi consiste à élaborer des lignes directrices qui favorisent l'objectif stratégique tout en donnant à l'individu une certaine maîtrise de l'utilisation de leurs renseignements personnels dans une base de données particulière.*[124] [Traduction]

Bien que les commentaires du commissaire de la Colombie-Britannique portent spécifiquement sur les dossiers publics, sans englober les autres formes de renseignements personnels accessibles au public, le principe d'équilibre auquel il fait allusion peut raisonnablement être perçu comme ayant une applicabilité générale.

Parmi les moyens spécifiques proposés par un certain nombre de commentaires pour atteindre cet équilibre, mentionnons les contrôles qui autoriseront uniquement les personnes qui se conforment aux fins auxquelles la compilation des renseignements est destinée. Ainsi, un avocat qui accède aux renseignements en matière de biens immobiliers dans un bureau de titres fonciers afin d'effectuer une entente d'hypothèque agirait conformément à la loi, car le registre existe, en partie, pour permettre le bon fonctionnement des transactions de biens immobiliers. Par contre, un détective privé dont les services sont retenus par un client afin de trouver l'ex-conjoint du client n'agirait pas conformément à la loi s'il cherchait l'adresse dans les dossiers de biens immobiliers.

Pareilles contraintes axées sur la finalité visée peuvent être soit de nature positive, soit de nature négative. Les contrôles positifs définissent une gamme d'usages acceptables des renseignements. Réciproquement, les contrôles négatifs décrivent ce qu'il ne faut pas faire avec certains types de renseignements.[125] Les contrôles de ce genre sont énoncés dans les projets de loi dans les états

---

124 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, « P98-011 », *supra*, p. 2.

125 Robert Gellman, « Public Registers and Privacy: Conflicts with Other Values and Interests », un docment fourni lors de la 21e conférence internationale

australiens de New South Wales et Victoria, dans la *Driver's Privacy Protection Act* de 1994 des États-Unis et dans la *Privacy Act 1993* de la Nouvelle-Zélande. Dans le cadre de ses recommandations basées sur son examen des pratiques de la ville de Victoria en ce qui concerne la divulgation des données d'évaluation foncière sur Internet, le commissaire de la Colombie-Britannique a avisé que :

> *Les utilisateurs de registres doivent être clairement informés des finalités légitimes pour lesquelles les registres de biens immobiliers peuvent être consultés, y compris les interdictions et les limites relatives aux utilisations non apparentées, telles que la compilation de listes d'envoi postal.*[126]

Toutefois, l'approche fondée sur la finalité n'est pas uniformément endossée. Robert Gellman souligne les difficultés en matière d'interprétation qui sont inhérentes à l'application de telles contraintes axées sur la finalité :

> *Si les registres d'élection ne peuvent servir qu'à des fins électorales, peuvent-ils servir à solliciter des candidats, des partis, des initiatives, des campagnes de financement et des causes? À quel point chaque fin doit être étroitement liée avec une activité électorale en cours? Que doivent faire les nouveaux candidats, partis et groupes d'intérêts pour se « qualifier » à l'accès à ces renseignements? Supposons que certaines fonctions électorales sont menées par des entreprises commerciales (p. ex., collecte de signatures pour des pétitions électorales). Le chevauchement d'une finalité commerciale pourrait-il compromettre le cas de l'accès? Une industrie commerciale qui recherche à soutenir une initiative de*

---

sur la protection de la vie privée et des données personnelles, Hong Kong, 14 septembre 1999, p. 9, en ligne : http://www.pco.org.hk/conproceed.html.

126 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, enquête P98-011, *supra*, p. 18.

> *scrutin qui profiterait à l'industrie peut-elle quand même utiliser les registres? Une campagne publicitaire locale qui vise de multiples fins se qualifierait-elle (Buvez du lait et appuyez les lois qui réduisent les prix)? Qu'en est-il d'un organisme qui s'intéresse à faire une enquête sur la fraude après une élection? Même une fin d'apparence claire peut présenter des questions d'application très difficiles.*[127] [Traduction]

Une autre préoccupation relative à l'approche axée sur la finalité concerne le fait que certaines pièces de lois qui établissent des registres publics ne comportent pas de commentaires qui exposent les objets de la loi et expliquent pourquoi les renseignements sont recueillis, utilisés et divulgués. Sans un tel encadrement de la législature pertinente, les organismes ou les individus visés par la loi peuvent éprouver beaucoup de difficultés à déchiffrer les limites qui sont imposées sur leur conduite. Heureusement, ce problème potentiel a été quelque peu amélioré dans certains secteurs de compétence canadiens grâce aux exigences dans les lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée pour la publication régulière de relevés officiels par les ministères et les organismes gouvernementaux qui détaillent les raisons de la collecte, de l'utilisation et de la divulgation des renseignements, y compris les renseignements personnels.[128]

D'autres commentateurs soutiennent que les rédacteurs de lois sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée devraient cesser de créer des exclusions générales pour les renseignements personnels accessibles au public. Blair Stewart, commissaire adjoint à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande, recommande l'adoption d'une approche plus nuancée au moment d'élaborer des contraintes à l'avenir sur l'utilisation des renseignements émanant des registres publics :

---

127 Gellman, « Public Registers and Privacy », *supra*, p. 6.

128 Voir, à titre d'exemple, Gouvernement du Canada, *Info Source: Sources de renseignements fédéraux 1999-2000* et *Info Source: Sources de renseignements sur les employés fédéraux 1999-2000*, en ligne : http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/InfoSource/index-f.html.

> *Les registres publics peuvent être maintenus conformément à certains règlements ou principes réguliers de protection des données. Par exemple, lorsque les renseignements sont recueillis, il doit être possible d'informer les individus de la raison pour laquelle les détails personnels particuliers sont requis, des droits d'apporter des correctifs et des conséquences engendrés par des renseignements accessibles au public. Toutefois, selon moi, il serait à peu près impossible d'appliquer tous les principes de protection des données sous une forme complètement non modifiée aux renseignements contenus dans les registres publics et de supposer que cela réglerait des problèmes en matière de protection de la vie privée. Cette approche pourrait plutôt créer de nouvelles difficultés et rendre les registres particuliers inefficaces.*[129] [Traduction]

En ce qui concerne les renseignements personnels accessibles au public à partir des médias et d'autres sources publiées, M. Stewart ne croit pas qu'il serait efficace d'essayer de limiter leur utilisation, car : *« ...il serait assez inhabituel d'essayer de contraindre l'utilisation à laquelle seraient destinés les renseignements obtenus à partir de publications accessibles au public. »*[130]

En vue d'éliminer l'exploitation commerciale inappropriée des renseignements personnels accessibles au public, certains commentateurs et corps législatifs se sont penchés sur les instruments permettant de restreindre la manière physique dans laquelle les renseignements sont accédés et divulgués. Par

---

129 Blair Stewart, « Five Strategies for Addressing Public Sector Register Privacy Problems », a paper delivered to the 21st International Conference on Privacy and Personal Data Protection, Hong Kong, 14 septembre 1999, p. 3, en ligne : http://www.pco.org.hk/conproceed.html.

130 *Ibid.*, p. 7.

exemple, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique a recommandé que les moteurs de recherche accessibles en ligne pour une consultation des dossiers d'évaluation soient structurés de façon à empêcher les recherches basées sur le nom.[131] Cela correspond à l'approche prise pour les bases de données jurisprudentielles en Italie, en Belgique et en France,[132] et les cadastres en Grèce.[133] D'autres régulateurs en matière de protection de la vie privée et gouvernements ont soulevé la possibilité des restrictions axées sur le processus ou les ont déjà mises en oeuvre :

(a) la quantité de renseignements publics qui peuvent être accédés dans une seule transaction;[134]

(b) les paramètres de recherche (p. ex., âge, état matrimonial) qui peuvent être utilisés dans le cadre d'une recherche;[135]

(c) la quantité et le type de renseignements personnels contenus dans un registre public qui

---

131 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, Enquête P98-011, *supra*, p. 18.

132 Commission européenne, Groupe de travail sur la protection des données, « Avis N° 3/99 concernant l'information émanant du secteur public et la protection des données à caractère personnel » 3 mai 1999. En ligne : http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/dataprot/wpdocs/wp20fr.pdf, p. 7.

133 *Ibid.*, p. 6.

134 Blair Stewart, « Five Strategies for Addressing Public Sector Register Privacy Problems », supra, p. 5; Nouvelle-Zélande, *Privacy Act 1993*, Annexe, Principe 4; Commission européenne, Groupe de travail sur la protection des données, *Avis No. 3/99*, supra, p. 7.

135 Blair Stewart, commissaire adjoint à la protection de la vie privée de la Nouvelle-Zélande, « Drafting Suggestions for Departments Preparing Public Register Provisions », décembre 1999, p. 1, en ligne : http://www.knowledge-basket.co.nz/privacy/spubregf.html.

est accessible;[136] et

(d) l'accessibilité de base des données à partir des registres publics sous un format électronique.[137]

Une restriction plus fondamentale sur l'utilisation des renseignements personnels accessibles au public contenus dans les dossiers publics implique l'établissement de lois interdisant entièrement l'usage commercial en ce qui concerne certaines catégories de renseignements personnels. Cette approche, préconisée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés de la France,[138] a été mise en oeuvre dans plusieurs pays européens[139] et constitue une caractéristique des lois électorales américaines[140] et des lois corporatives australiennes.[141] Des restrictions partielles sont parfois imposées au moyen de règles qui interdisent le retriage des renseignements personnels contenus dans les registres publics ou leur combinaison avec des renseignements personnels issus d'un autre registre public.[142]

Comme solution de rechange à une interdiction totale de l'utilisation commerciale des renseignements personnels émanant des dossiers accessibles au public, un certain nombre de régulateurs et de

---

136 *Ibid.*; commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, enquête P98-011, *supra*, p. 10.

137 Nouvelle-Zélande, *Privacy Act 1993*, Annexe, Principe 3.

138 M. Gentot, « Access to Information and Protection of Personal Data », *supra*, p. 7.

139 Commission européenne, Groupe de travail sur la protection des données, *Avis No. 3/99*, *supra*, p. 8.

140 Robert Gellman, « Public Records: Access, Privacy, and Public Policy », *supra*, p. 22.

141 Blair Stewart, « Drafting Suggestions », supra, p. 7.

142 Nouvelle-Zélande, *Privacy Act 1993*, Annexe, Principe 2.

commentateurs ont préconisé l'utilisation d'un mécanisme de « refus ».[143] Dans le cadre de cette approche, les personnes concernées par les données ont l'occasion de refuser la divulgation de leurs renseignements personnels contenus dans un répertoire de données. Cette approche se manifeste dans les règles qui régissent les numéros de téléphone non inscrits et dans la *Driver's Privacy Protection Act* des États-Unis. Toutefois, le droit de refus ne sera pas toujours conforme aux objectifs en matière de politiques publiques; dans certains cas, la valeur sociale attribuée à l'accès public est telle que les individus ne devraient pas être autorisés à s'opposer à la divulgation de certains détails qui les concernent.[144] Une manifestation de cette perspective de politique se trouve dans les termes limités contenus dans la définition de « renseignements personnels » dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du secteur public du Canada, particulièrement le paragraphe qui exclut la protection de :

> *des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages.*[145]

Dans ce cas, la protection de la vie privée est subordonnée au besoin d'une surveillance des transactions financières gouvernementales par le public. Dans d'autres cas, le droit de refus est autorisé si la personne concernée par les données démontre, à la satisfaction de l'administrateur du répertoire de données pertinent, une probabilité de subir des dommages à la suite de la divulgation des renseignements personnels en cause ou si le besoin de protection de la vie privée de l'individu, dans

---

143 Voir, par exemple, Commission européenne, Groupe de travail sur la protection des données, *Avis No. 3/99*, supra, p. 8.

144 Robert Gellman, « Public Registers and Privacy: Conflicts with Other Values and Interests », supra, p. 6.

145 L.R.C. 1985, chap. P-21.

des circonstances particulières, dépasse le besoin public évalué de divulguer ces renseignements.[146]

Avec toutes les options d'intervention législative exposées ci-dessus, la réussite dépendra, en grande partie, de la création de règles que représenteront pour le public un compromis pratique entre les intérêts concurrentiels. Certains commentateurs ont reconnu cette nécessité de faire valider, par le public, les contraintes législatives qui découlent des préoccupations en matière de vie privée. Robert Gellman, l'illustre expert américain dans le domaine de la protection de la vie privée, considère que la question des dossiers publics est une invitation à un dialogue avec le public :

> *Les décisions relatives à l'accessibilité des dossiers gouvernementaux au public doivent être prises avec diligence et après un débat public. Lorsque le gouvernement divulgue des dossiers concernant des individus, nous savons que les dossiers seront exploités par les spécialistes en commercialisation, qu'ils seront placés sur Internet et utilisés à des fins qui envahissent la vie privée des citoyens. Les états ne doivent plus permettre que de telles invasions continuent d'être sans surveillance. Les citoyens peut faire des choix quant aux dossiers qui doivent être rendus publics à la lumière des institutions et des technologies aptes à utiliser ces dossiers. Pour ce faire, les citoyens ne doivent que montrer aux législateurs que cette question leur tient à coeur.*[147] [Traduction]

---

146 Voir, par exemple, le paragraphe 58(2) de la *Privacy and Personal Information Protection Act 1998* de New South Wales.

147 Robert Gellman, « Public Records, Public Policy, and Privacy », dans *Human Rights Magazine*, hiver 1999, en ligne : http://www.abanet.org/irr/hr/winter99toc.html.

PARTIE 5 ANALYSE DES APPROCHES POSSIBLES EN MATIÈRE DE POLITIQUES

5(i) Portée du pouvoir réglementaire dans la Loi

Le pouvoir d'établir des règlements relatifs à la Partie 1 de la Loi est dévolu au gouverneur en Conseil[148] dans le paragraphe 26(1) de la Loi. L'alinéa 26(1)(a.1) autorise le gouverneur en Conseil à établir des règlements spécifiant les renseignements ou les catégories de renseignements au sens des alinéas 7(1)(d), 2(c.1) ou (3)(h.1). Ces trois paragraphes régissent respectivement la collecte, l'utilisation et la publication de renseignements personnels à l'insu et sans le consentement de l'individu concerné, où les informations recueillies, utilisées ou publiées sont accessibles au public tel que spécifié par les règlements.

Dans la présente section, nous aborderons brièvement certains principes généraux qui déterminent l'élaboration des règlements et leur interprétation. Nous étudierons ensuite la portée du règlement conférant le pouvoir au gouverneur en Conseil dans l'alinéa 26(1)(a.1) dans une tentative pour expliquer la nature et l'ampleur de ces règlements qui peuvent par la suite être édifiés conformément à cette disposition.

Principes généraux

Les règlements sont une forme de décrets-lois établis par une autorité administrative, utilisant les pouvoirs décernés par un corps législatif, qui exige des normes légales de comportement de la collectivité dans son ensemble. Une fois établi, un règlement a force de loi. Les parties qui omettent de se plier à un règlement risquent l'imposition de toutes sanctions prévues dans l'implémentation de la

---

148 L'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en Conseil dans la législation fédérale est une fonction exécutive exercée par le Comité spécial du cabinet fédéral.

loi ou dans le règlement lui-même.

Le pouvoir des autorités administratives de créer et d'imposer des règlements n'est pas absolu. Au contraire, l'exercice de leur pouvoir d'établir des règlements est sujet à révision par les tribunaux. Pour être légalement applicable, un règlement doit être élaboré en accord avec les pouvoirs contenus dans la loi dominante.[149] Si un règlement dépasse l'esprit du pouvoir conféré, il est *ultra vires* et est susceptible d'être invalidé par les tribunaux.[150] Le degré de sévérité avec lequel les tribunaux canadiens examinent les règlements semble relever directement de l'impact de ces règlements sur les droits individuels.[151]

En termes généraux, l'approche judiciaire de l'interprétation des lois au Canada a été raisonnablement libérale. Les tribunaux canadiens ont déclaré à plusieurs reprises que l'esprit de l'interprétation devait être « large et fonctionnel » toutes les fois que cela était possible,[152] et ont constamment rejeté une manière étroite et technique d'appliquer la réglementation.[153] Au niveau fédéral, cette approche modérée est, en fait, une exigence statutaire imposée par le Parlement à la section 11 de la *Loi d'interprétation*.[154]

---

149 G. Pépin et Y. Ouellette, *Principe de Contentieux administratif*, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1982, p. 321; R. Dussault et L. Borgeat, *Administrative Law - A Treatise*, 2e éd., Vol. 1, Canada, Carswell, 1985, p. 317; Brown, D. et Evans, J. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto, Publications Canvasback, 14:3310.

150 Voir, par exemple, *Eurig Estate (Re)*, (1998) 2 R..C.S. 565.

151 Brown & Evans, *supra*.

152 *Haig c. Canada* (1993) 2 R.C.S. 995 à 1019.

153 *Maple Lodge Farms Ltd. c. R.* (1982) 2 R.C.S. à 7. *Voir aussi: Canadian Association of Regulated Importers c. Canada (P.G.)* (1994) 2 C.F. 247 (C.A.) À 257.

154 R.S., c. I-23. Cet article se lit comme suit :
Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet.

Une cour canadienne appelée à vérifier un règlement étudiera avant tout s'il est en accord avec l' « objet et le champ d'action » de la loi appliquée.[155] Ceci impliquera souvent une révision de la clause sur les « objets » et les « buts » qui se trouve vers le début de la plupart des lois afin de saisir les raisons pour lesquelles le Parlement a promulgué la loi.[156] Une attention particulière sera prêtée à toutes limitations, exprimées ou tacites, à l'exercice du pouvoir de légiférer.[157]

Règlements élaborés en vertu de l'alinéa 26(1)(a.1) de la Loi

Dans le contexte fédéral canadien, les règlements sont souvent établis par le gouverneur en Conseil (nom donné au Comité spécial du Cabinet) sur la recommandation d'un Ministre Fédéral grâce au pouvoir conféré par une loi votée par le Parlement. Les tribunaux canadiens ont eu tendance à manifester une déférence considérable quand ils révisaient l'exercice du pouvoir de légiférer du Cabinet.[158] Ce n'est que dans les cas les plus manifestes que les tribunaux interviendront pour invalider de tels règlements.[159] Si, par exemple, le gouverneur en Conseil devait procéder à l'établissement d'un règlement sans au préalable effectuer quelques démarches exigées par le Parlement dans la loi habilitante, celui-ci serait susceptible d'être renversé par un tribunal s'il est officiellement contesté.[160]

D'après les décisions de justice antécédentes, tous les règlements établis par le gouverneur en Conseil en vertu de l'article 26 de la Loi seraient présumés fonctionner dans les limites de paramètres similaires, en recevant un degré important de déférence judiciaire si les exigences légales préalables sont respectées. Vu ainsi, il est raisonnable d'évaluer l'étendue du mandat attribué par le Parlement au

---

155 *Jafari v. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1995) 2 C.F., 595 à 602.

156 Section 3 dans la Loi.

157 *Jafari, supra.*

158 *Thorne's Hardware Ltd. v. R.*, (1983) 1 S.C.R. 106 (S.C.C.)

159 Brown & Evans, *supra.*, 14:3352.

160 *Inuit Tapirisat of Canada c. Canada (vérificateur général)*, (1980) 2. S.C.R. 735 (S.C.R.)

gouverneur en Conseil dans l'alinéa 26(1)(a.1) : tout renseignement personnel pouvant être défini comme accessible au public (tel que décrit par la loi) peut être précisé dans un règlement, par nom ou par catégorie, sur quoi ce renseignement peut être recherché, utilisé ou diffusé sans le consentement ou la connaissance de l'individu concerné.

Pour déterminer si une catégorie de renseignements personnels est conforme au test qui régit les informations publiquement disponibles, les concepteurs de toute future réglementation découlant de ce paragraphe devront prendre en compte les limites appliquées au concept de l'« accessibilité au public » par des décisions de justices antécédentes, tel que discuté dans la Partie 1 (ii) de ce rapport. Les règlements de ce paragraphe ne peuvent être convenablement établis en fonction d'informations considérées non accessibles au public.

Si les autorités gouvernementales choisissent d'exercer leur pouvoir délégué pour réglementer en fonction des catégories de renseignements personnels, ils peuvent correctement combiner dans la même classe les informations qui comportent des "caractéristiques ou attributs" communs.[161] Vu la grande discrétion dont jouit le Cabinet dans l'élaboration des règlements en vertu d'une attribution spécifique de pouvoir[162] comme énoncé dans le paragraphe 26(1)(a.), on constate que le gouverneur en Conseil sera en général libre de déterminer l'étendue et les caractéristiques de telles catégories tel qu'il les estime, sous réserve de l'obligation que toute classe créée doit être relative aux renseignements jugés accessibles au public par la loi.

---

161 Garner, B.A. ed. *Black's Law Dictionary*, 7ème ed., Minnéapolis, West Group, 1999 à la p. 242

162 *Gill v. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1999) F.C.J. No. 1250 (F.C.T.D.).

5(ii) Réponses réglementaires possibles

Suite à une étude de (i) différentes initiatives stratégiques prises dans d'autres pays pour aborder le problème de l'utilisation adéquate de renseignements personnels accessibles au public, (ii) les recommandations faites par des experts en protection des renseignements personnels de divers pays, (iii) le cadre légal créé par la Loi et la jurisprudence correspondante, il ressort qu'il y a un certain nombre de mécanismes stratégiques de base qui pourraient être raisonnablement utilisés pour définir les types de renseignements personnels accessibles au public que les organismes régis par la Loi seraient autorisés à recueillir, utiliser ou diffuser sans le consentement de l'individu concerné.

En préliminaire, nous constatons que la délégation de pouvoir très généralement énoncée, accordée au gouverneur en Conseil par la Loi semble justifier l'élaboration de règlements permettant l'usage non réglementé d'informations spécifiques et d'ordre général de renseignements personnels accessibles au public. Tous les règlements de cet ordre ne devraient, bien sûr, être trop généraux pour ne pas gêner leur compréhension et leur application par les Canadiens devant utiliser la Loi. La Loi exige que tout type de renseignements personnels accessibles au public sujet à une exemption prévue par les règlements doit y être spécifié pour inciter à se référer à des catégories de renseignements, sinon la tâche serait de dresser des listes individuelles de chaque type d'informations accessibles au public, ce qui serait très onéreux.

Concernant les éléments substantiels de tous règlements devant être élaborés, il semble y avoir sur le plan international et domestique, un soutien des instances pour l'utilisation de termes adéquats pour restreindre la cueillette indue, l'utilisation et la diffusion de renseignements personnels accessibles au

public contenus dans les registres/données publics. Un argument défendable peut aussi être utilisé en appui à l'application des mêmes limitations aux renseignements personnels accessibles au public par le biais des médias et autres publications. Comme les dispositions de la réglementation sont construites d'une façon qui exige des contrôles intégraux, toute forme d'expression délibérément orientée entraînerait probablement l'exemption de ces cueillettes, utilisations et diffusions qui étaient destinées à l'usage des registres et publications pour lesquels ils avaient été créés.

L'utilisation de l'« option de refus » a séduit des législateurs d'autres juridictions. Alors que des considérations stratégiques peuvent rendre cette alternative peu attrayante dans le contexte des registres publics, elle peut néanmoins s'avérer utile pour contrôler la cueillette, l'utilisation et la diffusion de renseignements personnels puisés de relations commerciales communes, telles les renseignements personnels trouvés dans les pages blanches de l'annuaire téléphonique.

Les arguments en faveur de l'interdiction formelle de la cueillette, l'utilisation et la diffusion de certains types de renseignements personnels sont moins convaincants. Alors qu'il est possible, par exemple, que la réglementation n'autorise que l'utilisation des activités non commerciales, cette approche est en opposition avec l'objectif initial de conserver un équilibre entre l'accès et la défense de la vie privée. Si, par contre, on fait une utilisation appropriée à la fois de l'option de « refus » et des dispositions axées sur la finalité, il devrait être possible d'isoler les usages commerciaux problématiques de ceux généralement considérés comme avantageux.

L'utilisation de dispositions axées sur la finalité peut conduire à quelques doutes de départ auxquels font face les organismes qui tentent de distinguer entre ce qui est permis de ce qui est interdit. Cependant, les débats d'interprétation sont inhérentes à la procédure législative. Pour la plupart des renseignements accessibles au public, une approche basée sur le bon sens devrait permettre aux organismes de discerner leurs droits à cet égard.

CONCLUSION

Nous notons que la recherche que nous avons effectuée au cours de la préparation de ce rapport a seulement servi à renforcer notre conviction que les avancées technologiques ont fondamentalement altéré les paramètres de la « vie privée »; le gouvernement ainsi que les entreprises commerciales possèdent maintenant les moyens de rassembler et d'analyser de grandes quantités de données puisées de nos interactions publiques individuelles. Si elle n'est pas réglementée, cette technologie en évolution pourrait balayer nos conceptions conventionnelles de la vie privée. Le défi consistera donc à élaborer des règles raisonnables pour gérer l'utilisation faite par le secteur privé de renseignements privés relatifs à autrui. En agissant ainsi, les autorités fédérales devront éviter d'entraver de façon inadéquate la capacité du public de surveiller les actions gouvernementales et la possibilité pour le secteur privé de pratiquer son commerce de façon efficace. Si elles peuvent contrôler cet équilibre délicat, le résultat devrait profiter à tous les Canadiens.